

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU

DROIT DE PÉTITION

AUX CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 6 Juin 1900, à 10 heures

PAR

Jules PERRIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. LARNAUDE, *professeur.*
Suffragants { MM. ESMEIN, *professeur*
CHAVEGRIN, *professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL G^{ral} DES LOIS ET DES ARRÊTS

FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

ANCIENNE M^{re} L. LAROSE & FORCEL

22, RUE SOUFFLOT, 22

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1900

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU

DROIT DE PÉTITION

AUX CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 6 Juin 1900, à 10 heures

PAR

Jules PERRIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. LARNAUDE, *professeur.*
Suffragants { MM. ESMEIN, *professeur.*
 CHAVEGRIN, *professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL G^{al} DES LOIS ET DES ARRÊTS

FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

ANCIENNE M^{on} L. LAROSE & F^{orcel}

22, RUE SOUFFLOT, 22

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1900

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.

DU

DROIT DE PÉTITION

AUX CHAMBRES

CHAPITRE PREMIER

NATURE DU DROIT DE PÉTITION

Les diverses constitutions qui, depuis 1789, ont régi la France contiennent, sauf celle de 1875, la reconnaissance formelle du droit d'adresser des pétitions au pouvoir législatif⁽¹⁾. Mais, le principe posé, à qui doit-on accorder l'exercice de ce droit?

(1) Constitutions : de 1791, de 1793, art. 122; an III, art. 364; an VIII, art. 63. Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, 12 avril 1815, art. 65. Charte de 1814, art. 26; de 1830, art. 45. Constitution de 1852, art. 45.

Ne doit-on pas aussi tenir compte de l'objet soulevé par la pétition ?

De nombreuses discussions, souvent très violentes, se sont engagées sur ces points dans les assemblées de la Révolution et, depuis, la question s'est de temps à autre posée de nouveau.

Fallait-il considérer le droit de pétition comme naturel et le reconnaître par suite à tous, sans distinction d'âge, de sexe ou de nationalité, devait-on, au contraire, le considérer comme droit politique et ne le conférer qu'à certains individus ?

La difficulté dans laquelle on se trouve pour résoudre ces questions vient de ce que l'on a, sous l'expression de droit de pétition emprunté au droit anglais par les publicistes du XVIII^e siècle et les orateurs de la Révolution, compris des droits bien différents et dont la nature varie suivant les sujets abordés dans les pétitions.

Le champ de la pétition est très vaste; on aurait cependant pu le délimiter, faire une classification basée sur l'objet de la demande.

Cette classification a été tentée à diverses reprises, toujours sans succès, sauf dans le décret du 14 décembre 1789.

Elle serait très difficile à établir et aurait l'inconvénient de n'être pas immuable. Le droit d'atti-

associate-sherwin-pasaylo
station46.ceb.archive.org

Box: IA41550202

§ I. *Droit de plainte.*

La plainte est le recours de toute personne qui se croit lésée dans ses intérêts particuliers, dans l'exercice de ses droits, par une autorité quelconque. Elle ne doit être adressée aux Chambres que subsidiairement ⁽¹⁾.

Le droit de plainte s'appelait jusqu'en 1789, droit de supplique; mais cette dénomination ne pouvait plaire aux législateurs de la Révolution. « Dans un gouvernement libre, dit Chapelier, on ne supplie jamais, on se plaint hautement quand on se croit lésé dans l'exercice de ses droits ».

Nous sommes bien ici en présence d'un véritable droit naturel, imprescriptible, qui, en aucun cas, ne saurait être refusé. « C'est le droit le plus précieux qui existe dans l'ordre social, l'apanage de la liberté ⁽²⁾ ». Et Robespierre rendit à la royauté cet

(1) « Le Sénat a suffisamment prouvé qu'il entendait que le droit de pétition dût s'exercer avec une entière liberté; mais les citoyens ne doivent pas perdre de vue que le recours au Sénat est un moyen suprême, une ressource dernière ouverte seulement à ceux qui ont vainement essayé d'obtenir par des voies ordinaires le redressement des griefs dont ils peuvent avoir à souffrir. S'adresser au Sénat, *omisso medio*, aurait le double inconvénient de manquer aux égards dus aux autorités ordinaires et de multiplier les pétitions à tel point que bientôt il deviendrait impossible de les examiner avec le soin que jusqu'à ce jour nous y avons apporté ». Rapport de M. Bonjean au Sénat, *Mon. offic.*, 1862, p. 600.

(2) Séance du 9 mai 1791.

hommage que les despotes les plus absolus n'avaient jamais osé le contester réellement à ceux qu'ils appelaient leurs sujets, que plusieurs se sont fait une gloire d'être accessibles et de rendre justice à tous.

Ce droit de plainte est universellement admis sans restriction.

§ II. *Droit d'émettre des vœux.*

Les pétitions peuvent aussi servir, et c'est là leur usage le plus fréquent, à exprimer des vœux d'intérêt général ou législatif. Il était peut-être nécessaire de leur donner un champ aussi vaste à une époque où le suffrage était restreint, les citoyens privés du droit de vote, par suite sans influence sur les députés, pouvaient par la pétition exprimer leurs vœux et défendre leurs intérêts. L'adoption du suffrage universel permettait, pensons-nous, de ne laisser aux citoyens que le droit de plainte.

Tout autre était l'avis de Benjamin Constant. Il juge très utiles les pétitions qui exposent des faits, qui expriment des vœux d'intérêt général.

Nous avons tous, dit-il, des idées générales sur la situation de la France. Mais que de lacunes entre ces idées ! Les pétitions pourraient nous servir à

combler ces lacunes, elles nous fourniront des informations de détail qui, réunies, donneront plus de précision et plus d'exactitude à l'ensemble (1).

Il pensait que la collection des pétitions se trouverait au bout de quelque temps l'une des plus utiles et des plus précieuses que l'on puisse imaginer.

Mais ce droit d'émettre des vœux d'intérêt général ou législatif, doit-il être accordé à tous, comme le droit de plainte. N'est-il pas un droit politique?

C'est ainsi que le considéraient les auteurs du décret du 14 décembre 1789 qui ne l'accordait qu'aux citoyens actifs. La Commission de constitution de 1791 proposait le maintien de cette disposition. Elle fut vivement combattue par Robespierre. Prévoyant peut-être l'appui que pourraient lui fournir des pétitionnaires dévoués, il voulait que le droit de pétition pût s'exercer sans limite; Grégoire attaquait le projet de la Commission qu'il considérait comme injuste, impolitique, contraire aux droits naturels de l'homme. Je pourrais, dit-il, faire observer qu'après avoir aboli les ordres, on les recrée en quelque sorte par la division des citoyens en actifs et non actifs (2).

(1) Tribunat, 12 pluviôse an VIII.

(2) Séance du 9 mai 1891.

Leur opinion prévalut et la Constitution de 1791 garantit comme droit naturel et civil d'adresser des pétitions signées individuellement aux autorités.

La déclaration des Droits de l'homme de 1793 posa en principe que « le droit d'adresser des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peuvent aucun cas être interdit, limité ni suspendu » (art. 32). L'art. 122 de la Constitution qui suit cette déclaration garantit à tous les Français le droit de pétition.

On alla même jusqu'à faire rentrer dans ce droit celui de présenter aux assemblées législatives des adresses d'approbation ou de désapprobation. Nombreuses furent celles qui après l'exécution de Louis XVI exprimèrent des félicitations à la Convention.

Les factions, dit Girardin, tremblantes au milieu de leurs triomphes, poursuivies par les remords inévitables que les crimes traînent à leur suite, cherchèrent partout des complices et crurent trouver des appuis dans les signatures d'adresses de félicitations mendrées, achetées ou dictées par la terreur (1).

(1) Tribunat, 18 pluviôse an VIII.

L'abus du droit de pétition, débarrassé de toute entrave, devint tel qu'en l'an III Bourdon proposa de déclarer que la Convention ne souffrira pas qu'il soit porté atteinte à la dignité du peuple français par l'abus du droit de pétition et par aucune motion insidieuse. Rollin constate, aux Cinq-Cents, que la lecture des rapports et leur discussion font perdre à l'Assemblée un temps précieux. Il demande, pour y remédier, que l'on n'accepte que les pétitions transmises par le Directoire ou par les autorités qui ont pu connaître et s'assurer de la nécessité d'une loi nouvelle ou d'une interprétation d'une loi existante.

Ces propositions ne furent pas adoptées; le droit de pétition apparaissait comme la garantie de tous les autres, le corollaire de la liberté de la presse. On ne voulut pas y porter la plus légère atteinte.

Les pétitions peuvent donc aborder tous les sujets ⁽¹⁾. Elles ont soulevé les questions les plus élevées comme aussi les plus puériles ⁽²⁾. Cette

(1) M. Berriat-Saint-Prix est un partisan de la liberté illimitée. C'est pour lui un principe fondamental. « Toute pétition, dit-il, doit être admise quel que soit son objet; ajoutons, quelle que soit sa forme. En effet, les idées les plus utiles peuvent se cacher sous l'enveloppe la plus grossière et la plus insultante ». (Commentaire sur la Charte, p. 321).

(2) Pétition Chamouveau. Il est une maxime incontestable : point de mœurs, point de République. Pour faire passer dans l'âme du peuple le

liberté illimitée laissée aux pétitionnaires n'a pas donné les résultats qu'on en attendait. M. Quentin-Bauchart le constate dans un rapport présenté au Sénat en 1851.

« Nous avons trouvé, dit-il, le droit de pétition à l'état d'anarchie et de confusion, exposé aux dédains et aux sarcasmes des partis, pratiqué sans foi et sans conscience, tour à tour invoqué et repoussé, donnant à l'erreur le même asile qu'à la vérité, aux situations fausses le même éclat qu'aux démonstrations sincères, semant une agi-

goût d'une morale pure, il propose de faire au peuple un cours de morale muet.

Les communes grandes et petites de France seront divisées en arrondissements particuliers dont chaque place publique sera le centre : toute place portera le nom d'une « vertu principale ». Les rues affectées à l'arrondissement de cette place seront désignées par les noms des vertus qui auront un rapport direct avec cette vertu principale. Lorsqu'il n'y aura pas assez de noms de vertus, on se servira de ceux de quelques grands hommes, mais on les rangera dans l'arrondissement de leur vertu principale.

A Paris, par exemple, la place du Parvis-Notre-Dame s'appellera place de l'Humanité républicaine; l'Hôtel-Dieu, temple de l'Humanité; la Halle, place de la Frugalité républicaine. Les rues adjacentes seront pour la première les rues de la Générosité, de la Sensibilité... et pour la seconde celles de la Tempérance, de la Sobriété...

Il s'ensuivra que le peuple aura à chaque instant le mot d'une vertu dans la bouche et bientôt la morale au cœur!

« L'Assemblée ordonna l'impression de cette pétition et son renvoi au comité d'Instruction publique pour en être fait un rapport dans la huitaine ». (Séance du 14 brumaire an II).

tation stérile et laissant toutes les situations contestables et contestées ⁽¹⁾ ».

Le droit de saisir les assemblées législatives de toutes propositions par voie de pétitions ne constitue pas cependant une initiative populaire qui s'exercerait concurremment avec l'initiative parlementaire. C'est ce que semblait craindre un député à la Constituante. « Il faut, disait-il, distinguer le droit de pétition du droit d'initiative et ne recevoir que les pétitionnaires qui auront à réclamer contre la lésion de leurs intérêts particuliers; ils doivent se borner à montrer des faits, mais jamais proposer des projets de décrets. Aux seuls membres de l'Assemblée Nationale est délégué le droit d'avoir l'initiative sur la formation des lois ⁽²⁾ ».

La confusion entre le droit de pétition sur des sujets d'intérêt législatif et le droit d'initiative a été souvent faite dans les Chambres mêmes.

Sous la Restauration, le roi seul avait l'initiative des lois (Charte de 1814, art. 16). Les art. 19 et 20 ne donnent aux députés que la faculté de supplier le roi, de proposer une loi sur quelque objet que ce soit après en avoir délibéré en comité secret.

⁽¹⁾ *Mon. off.*, 28 mai 1851.

⁽²⁾ *Mon. off.*, séance du 23 octobre 1791.

En s'appuyant sur ces articles, on se demandait si les Chambres pouvaient accueillir les pétitions qui, en 1820, protestaient contre la loi annoncée sur les élections. M. Mertadier, rapporteur à la Chambre des députés, voyait dans ces pétitions un brandon de discorde. Il lui semblait anormal que le premier venu, plus puissant qu'un député, pût faire agiter publiquement et intempestivement dans la Chambre des questions que les députés ne pouvaient soulever et traiter qu'en comité secret ⁽¹⁾. Ces mêmes considérations furent de nouveau invoquées en 1827 pour faire écarter par la question préalable les pétitions relatives au droit d'aînesse, à la loi sur la presse. Cette proposition fut combattue par Royer-Collard dans la séance du 17 janvier.

« Une pétition, disait-il, n'est pas un commandement, c'est l'expression d'un vœu, d'une pensée, d'une plainte. Comment pourrait-on concevoir là quelque limite ? De quel droit restreindriez-vous les vœux qui vous sont exprimés dans l'intérêt général ? Quoi ! nous sortis des rangs du peuple et qui devons y rentrer nous dirions : Vous n'avez pas le droit de nous exprimer, même avec respect,

(1) *Mon. off.*, 16 janvier 1820.

les vœux que vous formez sur vos intérêts les plus précieux ! Je ne crois pas que ce sentiment puisse pénétrer dans une Chambre qui est essentiellement le pouvoir populaire de la constitution ».

Les Chambres, en repoussant la question préalable montrèrent qu'elles entendaient admettre toutes les pétitions, même celles qui paraissaient empiéter sur la prérogative royale d'initiative.

M. de Cormenin reconnaît qu'au moyen de la pétition le Français non éligible, non électeur ni même citoyen peut exercer l'initiative comme les députés, comme le gouvernement lui-même, à l'état de théorie du moins ⁽¹⁾.

Cette assertion est erronée. Théoriquement, la différence est profonde entre le droit de pétition et celui d'initiative, pratiquement elle est moins sensible. Une pétition pourra, sur le rapport qui en sera fait, donner lieu aux mêmes discussions que celles soulevées par une proposition de loi, elle pourra conduire un député à exercer son droit d'initiative, à s'approprier les idées du pétitionnaire et à les proposer sous forme d'un projet de loi, ce sera un effet indirect de la pétition. Son but est de solliciter une loi et non de la proposer.

(1) *Droit administratif*, II, p. 395.

Il y a entre la pétition et le projet de loi une différence de forme essentielle. Toute proposition doit comprendre d'abord un exposé des motifs, puis le texte, par articles, de la loi. La pétition contiendra le plus souvent, elle aussi, l'indication des mobiles qui l'ont inspirée, mais le pétitionnaire ne pourra donner aux mesures qu'il propose la forme d'un projet de loi.

En 1878, un certain nombre de débitants adressèrent à la Chambre une pétition, soumettant un projet de loi qui faisait remise entière à tous les débitants des départements envahis pendant la guerre de 1870-71 des droits de débit dus au Trésor et non encore acquittés par eux à raison des marchandises reconnues manquantes par l'administrateur des contributions indirectes lors du recensement fait par elle après l'invasion.

La Commission des pétitions déclara que les signataires avaient excédé les limites de leur droit en soumettant à la Chambre une modification législative. Une proposition de loi ne peut émaner que de l'initiative parlementaire. Aussi tout en engageant les réclamants à choisir un député pour formuler leur proposition en articles de loi, la Commission sollicite et obtient l'ordre du jour.

Les Chambres ne peuvent en aucun cas être sai-

sies d'un projet de loi par voie de pétition, si considérable que soit le nombre des pétitionnaires.

Elles échappent ainsi, théoriquement du moins, à la pression du dehors. C'est une solution logique dans les pays et sous les régimes qui ne reconnaissent pas le mandat impératif

CHAPITRE II

DU DROIT DE PÉTITION EN ANGLETERRE

§ I. *Pétitions adressées par les particuliers.*

Il faut remonter à une période très éloignée pour trouver, en Angleterre, l'origine du droit de pétition. Déjà, à l'époque saxonne, les rois étaient considérés comme les protecteurs naturels des faibles contre les forts. Les sujets qui avaient été victimes de violences, d'abus, pouvaient porter leurs plaintes au roi auprès duquel ils avaient libre accès et obtenir de lui la réparation des torts injustement causés (¹). Ces sentiments de justice et d'équité des souverains anglais pour leurs sujets sont affirmés dans une lettre écrite de Rome à son peuple par le roi Chut, au commencement du xi^e siècle :

« J'ai fait vœu à Dieu d'agir en toutes choses avec droiture, de gouverner pieusement et avec

(¹) Madox, *History of the Exchequer*, p. 61.

équité mon royaume et mes sujets, de rendre la justice égale pour tous. Si, jusqu'ici, j'ai par emportement ou par légèreté commis quelque injustice, je suis prêt, avec l'aide de Dieu, à donner entière satisfaction » (1).

La Grande Charte arrachée en 1215 au roi Jean et qui, en grande partie, ne faisait que consacrer des droits traditionnels, reconnut, d'une manière indirecte, le droit de pétition dans la clause : « Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum et justitiam. »

Plus tard, un statut d'Edouard III déclare que nul ne sera arrêté par suite de pétitions ou de représentations faites au roi ou à son conseil, à moins que ce ne soit en vertu d'un indictment ou presentment ou d'un writ original suivant la loi commune (St. 5. c. 4).

Jacques II essaya vainement d'entraver ce droit. Il voulait faire déclarer pamphlets séditieux et punir comme tels les pétitions qui lui étaient désagréables. Cela donna lieu au procès célèbre des Sept Evêques. Le Parlement avait refusé de ratifier la déclaration d'Indulgence de 1687 qui rétablissait la liberté des cultes. Le roi voulut passer outre

(1) Stevenson, *History of England*.

et donna l'ordre au clergé de rendre la déclaration publique en la lisant en chaire deux dimanches consécutifs. L'archevêque Sancroft et six de ses suffragants présentèrent une pétition au roi, demandant que l'on n'obligeât pas le clergé à proclamer une décision qu'ils considéraient comme illégale, le roi ne pouvant abroger une loi votée par le Parlement sans le concours de ce dernier. Jacques II les déféra au jury comme auteurs d'un pamphlet séditieux. Ils furent acquittés parceque, dit le jugement, ils n'avaient fait qu'user d'un « droit de naissance ».

Le Parlement, avant de reconnaître Guillaume d'Orange, lui adressa une déclaration des droits et des libertés qu'il devait s'engager à respecter comme « les véritables, anciens et indubitables droits du peuple anglais. »

Cette déclaration contient un article ainsi conçu :

« Tout sujet a le droit d'adresser des pétitions à la Couronne; toute poursuite, toute peine contre ceux qui ont fait usage de ce droit est illégale ».

L'*Act of settlement* promulgué en 1701 confirma les droits énumérés dans la déclaration.

Objet des pétitions. — Les pétitions ne visèrent d'abord que des intérêts privés; elles sollicitaient du roi le redressement de torts injustement causés

où des décisions que ne pouvaient rendre les cours de justice. Dès 1509 la Chambre des lords fit tenir un registre de celles qui lui parvenaient.

Le 4 avril 1624, une femme Rogers se plaint de ce que sir Arthur Ingram lui a causé de nombreux torts et intenté des procès vexatoires. Deux lords sont chargés d'entendre les parties et de faire une enquête pendant laquelle les procès en cours seront suspendus. Ils réussissent à concilier les adversaires.

Un sieur Nevil et sa femme se plaignent de la durée d'un procès qu'ils soutiennent devant la Cour de chancellerie. Leur pétition est transmise aux juges avec prière de hâter la solution du litige.

Les lords répondent à la plainte d'un sieur Matthew en ordonnant à son débiteur de lui payer la somme réclamée et de fournir des garanties. Ils laissent à la Cour de chancellerie le soin de faire exécuter la sentence.

Le 7 février 1628, la Chambre des lords relève un certain Robert Briscoe de l'excommunication prononcée contre lui par le chancelier de Carlisle et ordonne que ledit chancelier, accusé de nombreux actes vexatoires, sera amené devant elle pour s'expliquer sur les faits qui lui sont reprochés.

Ces quelques exemples montrent quel était le

pouvoir de la Chambre des lords en matière de pétitions. Comme Haute-Cour de justice, elle pouvait rendre sur les plaintes qui lui étaient adressées de véritables jugements.

Un statut d'Edouard III montre que dès le xvi^e siècle les particuliers pouvaient adresser des pétitions d'intérêt général. Mais cette pratique se développa surtout dans le cours du xvii^e siècle. C'est l'époque des grandes luttes politiques et religieuses qui passionnent tout le pays. Les pétitions tendent alors à peser sur les décisions du roi et du Parlement, elles occasionnent des troubles si nombreux et si graves que des mesures rigoureuses durent être prises contre les meneurs.

Autorités compétentes pour recevoir et examiner les pétitions. — A l'origine, le roi en son conseil ou Parlement recevait seul les pétitions et décidait de la suite à leur donner.

Le nombre des affaires que ce conseil avait à traiter et aussi celui des pétitions ayant bientôt considérablement augmenté, il fallut créer un organe spécial : ce fut la Cour de chancellerie. Le chancelier faisait partie du conseil du roi, on lui adjoignit quelques conseillers et le tribunal ainsi formé devint distinct du Parlement. Ce fut à lui qu'on adressa les pétitions de minime importance,

il les examinait et y donnait la suite qu'elles comportaient.

Cette transformation fait l'objet du huitième statut d'Edouard I^{er}.

« Pur ceo ke la gent, ke venent al parlement le Rey sunt sôvent deslaez et desturbez a grant grevance de eus e de la curt par la multitudine des petitions ke sunt botez devant le Rey, de queus le plus porroient estre espletez par Chanceler et par justices, purvu est ke tutes les petitions ke tuchent le sel veynent primes al Chanceler, e ceus ke tuchent le Escheker veynent al Escheker, et ceûx ke tuchent justices ou ley de terre veinent a justices et ceux ke tuchent Juërie veynent a justices de la Juerie. E si les besoins sceut si grants e si de grace ke le Chanceler et ces autres ne le pussent faire sans le rey, dunk ils les porteront par lur meins demeine devant le rey pur saver en sa volente, ensi qe nule petition ne veigne devaunt le rey et son conseil fors par les mains des avauntedit chaunceller e les aultres chefs ministres; ensi ke le rey et son conseil pussent sanz charge de aultres busoignes entendre a grosses busoignes de sun reaume et de ses foreines terres ».

Huit ans plus tard paraît un nouveau statut qui prescrit aux officiers visés dans le premier les for-

mes qu'ils devront suivre, formes très minutieuses et qui dénotent chez Edouard I^{er} une excellente méthode de travail.

« Le roy voet et ordene que toutes les petycions que de si en avant serrunt liveres a parlemens a ceaus qil assignera a recevoir les, qe totes les petycions seint tot a primes apres ce qe eles serrunt receves bien examinees : e qe celes qe tuchent la Chancelerie soient mises en un lyaz severaument e qe les autres qe tuchent le Eschequer en autres lyaz : e aussi seit fet de celes qe tuchent les justices, e puis celes qe serront devant le rey e son conseil severaument en autre lyaz e aussi celes qe aver ont este respondues devant en several lyaz e ensi soient les choses reportees devant le rey devant ce qu'il les comence a deliverer ».

Le Conseil du roi ne retenait donc que les pétitions les plus importantes. Mais il était inutile que le Conseil tout entier les examinât. Aussi Edouard I^{er} créa une section d'auditeurs des pétitions portées devant le Parlement et relatives à des abus commis en Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande, les Iles et les possessions anglaises en France.

Sous Edouard III s'introduisit l'usage de déclarer à chaque ouverture du Parlement que le roi avait le désir d'écouter les pétitions qui lui étaient

adressées et que ceux qui avaient à se plaindre pouvaient venir présenter leurs doléances au pied du trône. Leurs demandes étaient ensuite, suivant leur objet, transmises aux officiers compétents. On voit dans cette décision d'Edouard III que déjà les pétitions touchant à l'intérêt général étaient admises.

« Que s'ils avoient nulles petitions des grevances fetes a commune people ou pur amendement de la ley les baillassent avant en parlement; et aussint fut dit a les prelatz et seigneurs que chescun entendrait entour le trière des petitions des singuleres persones es places ou ils furent assignés ».

Henri IV fixe deux jours par semaine pour recevoir les pétitions, considérant comme une chose honorable et nécessaire que ceux de ses sujets qui désiraient lui présenter une requête soient entendus.

Malgré ces solennelles et fréquentes reconnaissances du droit de petition, malgré la facilité avec laquelle les requêtes étaient, semole-t-il, admises, nombreux étaient ceux qui se plaignaient de l'insuccès de leurs pétitions : on n'y prêtait pas grande attention ; aussi à partir du règne de Henri II les pétitionnaires sollicitent l'appui de la Chambre des communes.

Elle avait dès ce moment une grande influence. Les particuliers adressaient d'abord leur demande à la Chambre des communes en la priant de la recommander au roi. Il est probable qu'il y avait un comité chargé d'examiner les pétitions avant de les soumettre à l'assemblée. Celles qui paraissaient fondées étaient transmises à la Chambre des lords avec la mention : « Soit baillé aux seigneurs ». La réponse du roi était formulée en ces termes : « Soit fait comme il est désiré », quand la requête était admise ou « Le roi avisera » quand il ne voulait pas y donner une solution favorable.

Les pétitions appuyées par la Chambre des communes après délibération s'imposaient bien plus à l'attention du roi et de son conseil que celles qui lui étaient directement adressées. Aussi usa-t-on à l'avenir largement de ce moyen.

Le roi, avant de répondre à une pétition, devait prendre l'avis de la Chambre des lords, mais il n'était pas lié par leur opinion. Il jouissait de l'importante prérogative de *Non obstante*, c'est-à-dire qu'il pouvait soustraire un de ses sujets aux obligations imposées par un statut antérieur. C'était un droit absolu dont il usait quand il le croyait nécessaire pour le bien public, après en avoir référé à ses conseillers. On en trouve un exemple

sous Edouard II. Un particulier à qui l'application d'un certain statut allait porter préjudice présenta une pétition au roi lui demandant d'être dispensé d'obéir aux prescriptions de ce statut. Edouard II décida que semblable requête ayant été favorablement accueillie par le roi son père, il agirait de même, *non obstante statuto*.

Ce pouvoir si exorbitant et qui choque nos idées modernes fut d'ailleurs très rarement exercé. Tombé de bonne heure en désuétude, il fut formellement retiré au roi par l'Act de 1701.

Les pétitions reconnues fondées recevaient leur réponse dans des lettres patentes délivrées par la Cour de chancellerie. Les décisions injustement prises étaient annulées, cancellées par le chancelier qui, comme le fait remarquer Jean de Salisbury dans un poème écrit en 1170, tira son nom de sa fonction :

*Hic est qui leges regni cancellat iniquas
Et mandate pii Principis æqua facit.*

Jusqu'au xvii^e siècle, les pétitions étaient adressées presque exclusivement à la Chambre des lords, héritière des attributions du Conseil du roi. Le peuple avait en elle une grande confiance et les pétitions lui étaient soumises en si grand nombre

qu'à différentes reprises il fallut rappeler aux auditeurs les prescriptions du statut d'Edouard I^{er}. Ils ne devaient retenir que les demandes qui ne rentraient dans la compétence d'aucune Cour. La juridiction de la Chambre des lords qui lui permettait de statuer sur les demandes contenues dans les pétitions, fut abolie au commencement de la guerre civile et rétablie en 1660. Mais depuis ce moment elle n'apporta plus aucun zèle à l'étude des pétitions et perdit ainsi une grande partie de sa popularité (1).

Il y a bien encore aujourd'hui des auditeurs des pétitions, ils sont nommés à l'ouverture de chaque session, mais ce n'est plus qu'un vain titre. Leurs attributions sont exercées par la section judiciaire du Conseil Privé.

§ II. *Pétitions des Communes au Roi.*

La grande Charte avait développé chez le peuple anglais le sentiment de la liberté; une foule d'actes dans lesquels on n'avait cru voir auparavant que l'exercice du pouvoir furent désormais considérés comme des atteintes portées aux droits des sujets. D'autre part, le développement du com-

(1) Anstey, *Guide to the Constitution*.

merce avait fait apparaître dans la société anglaise une classe nouvelle qui, par les richesses qu'elle possédait, jouissait d'une grande influence. En outre, le recouvrement des taxes imposées arbitrairement rencontrait de grosses difficultés et souvent occasionnait des émeutes. Il parut alors plus sage d'obtenir pour la fixation des impôts l'assentiment du peuple et de solliciter son avis dans les circonstances graves ('). Un roi doit toujours faire faire par d'autres ce qui peut lui attirer la haine de ses sujets.

Dès 1258, les Provisions d'Oxford promulguées sous l'influence de Simon de Montfort, comte de Gloucester et fils du vainqueur des Albigeois, décidèrent que les Communes éliraient douze représentants qui siègeraient au Parlement et donneraient leur avis au roi quand ils en seraient requis. Une part plus grande dans le Conseil fut donnée aux communes en 1264; une ordonnance enjoignit à chaque cité, bourg et ville à marché d'envoyer deux députés à un conseil tenu dans la onzième année du règne d'Edouard I^{er}. C'est à cette époque qu'il faut, de l'avis général, fixer l'origine de la représentation du peuple (*).

(¹) Hallam, *Middle Ages*, II, p. 187.

(²) Hallam, *Middle Ages*, II.

On ne demanda d'abord aux communes que leur avis sur la fixation de l'impôt, mais dès lors s'introduisit l'idée que les taxes établies sans leur assentiment étaient illégales. Cela donna à la nouvelle Chambre une grande force et elle sut le comprendre.

Au début des sessions, les représentants présentaient leurs doléances. Si humble qu'en fût la forme, le roi ne pouvait s'y méprendre, il y avait entre lui et les députés un contrat tacite. Les subsides demandés étaient votés si le roi s'engageait à faire les réformes que les communes sollicitaient.

En 1309, les communes promirent à Edouard II une certaine contribution si elles obtenaient justice sur certains points.

« Les bonnes gens du royaume qui sont ici venus au Parlement prient notre seigneur le roi d'avoir, s'il lui plaît, égard à ses pauvres sujets qui sont dans une grande affliction parce qu'ils ne sont pas gouvernés comme ils devraient l'être, surtout en ce qui concerne les articles de la Grande Charte et c'est à quoi ils demandent remède. Ils prient aussi leur seigneur le roi d'écouter les vexations que son peuple a longtemps éprouvées et éprouve encore journellement de la part de ceux

qui se disent ses officiers et d'y mettre fin, s'il lui plaît ».

A la suite de ce préambule, les communes articulèrent onze griefs, parmi lesquels le suivant :

« Les communes ne trouvent personne pour recevoir les pétitions adressées au conseil ».

Le roi promit de faire droit aux justes réclamations des communes, bien décidé à n'en tenir aucun compte si tel était son bon plaisir. Et cela lui était très aisé.

Lorsqu'en effet le bien fondé des doléances contenues dans les pétitions des communes était reconnu et que le roi consentait à y donner satisfaction, il fallait, s'il en résultait des changements dans la loi, promulguer un nouveau statut ; dans les autres cas, des lettres-patentes suffisaient. Ces statuts, ces lettres-patentes étaient rédigées par les officiers royaux après la clôture des sessions et sans le concours des communes. Il arriva très fréquemment que les nouvelles lois étaient loin d'exprimer les vœux formulés par le Parlement. Les communes se plaignirent de cette supercherie et Henri V dut faire droit à la pétition qu'elles lui présentèrent à ce sujet en 1417, alors que la guerre de Cent Ans l'obligeait à demander de fréquents subsides.

« Notre souverain seigneur, vos humbles et loyaux sujets qui sont venus pour la coutume de votre terre, supplient votre équitable justice de considérer qu'ils ont toujours joui de ce privilège qu'il ne fût fait aucun statut ni loi sans qu'ils y donnassent leur consentement ; que la commune de votre terre qui est et a toujours été membre de votre Parlement désire et demande qu'à partir de ce moment, sur les plaintes de la commune implorant le redressement de quelques abus par la bouche de l'orateur de la commune ou par la pétition écrite, il ne soit fait aucune loi, ni statut ni grossoyé comme tel en forme d'addition, de retranchement ou de toute autre manière, aucun acte qui change la lettre ou l'esprit de ce qui aura été demandé par la bouche de l'orateur ou par les susdites pétitions présentées par écrit de la manière susdite sans l'approbation de la susdite commune. Considérant notre souverain seigneur, qu'il n'est nullement dans l'intention de vos communes, en demandant de vive voix ou par écrit deux ou trois choses au plus, de porter la moindre atteinte à l'indépendance de votre haute prérogative qui pourra toujours accorder ce qui lui plaira et rejeter le reste ».

Il fut donc décidé qu'à l'avenir, au lieu de déposer une simple pétition, la Chambre des commu-

nes présenterait ses vœux sous forme d'un projet de loi. Le roi pouvait l'accepter ou le rejeter, mais il n'avait pas le droit d'en modifier le texte.

Le projet accepté faisait l'objet d'un statut qui entraînait en vigueur dès son enregistrement sur les rôles du Parlement et ne pouvait être modifié qu'avec le concours de la Chambre des communes (1).

Une transformation très importante date de ce moment. L'ancien droit de doléance est devenu un véritable droit d'initiative parlementaire limité par le droit de veto du pouvoir royal. Bien des matières resteront en dehors de l'initiative de la Chambre des communes, elle continuera à les mettre en relief dans des pétitions, comme la fameuse Pétition des droits adressée, en 1628, à Charles I^{er}.

Sous le règne d'Édouard III, les communes s'étaient fait reconnaître le droit de s'enquérir des abus commis par les ministres du roi et de les mettre en accusation. C'est une forme particulière du droit de pétition. La Chambre des communes exerça de cette prérogative à différentes reprises, notamment en faisant condamner les ministres de

(1) Hallam, *Middle Ages*, ch. VIII.

Richard II, et plus tard contre Buckingham, le favori de Charles I^{er}.

Nous avons vu que la Chambre des communes se chargeait de transmettre au roi ou à son conseil des pétitions individuelles relatives à des intérêts privés. Souvent, elles passèrent en forme de statut; c'est là l'origine des bills privés. Mais elle ne pouvait qu'attirer l'attention des lords ou du roi sur ces pétitions, que les recommander. Elle ne jouissait pas, en effet, du pouvoir de juridiction que nous avons vu exercer vis-à-vis des particuliers par la Chambre des lords.

§ III. *Abus résultant de l'exercice du droit de pétition. Mesures préventives.*

Pendant près de trois siècles, les Anglais usèrent avec sagesse de leur droit de pétition. A partir du commencement du xvii^e siècle, il en est tout autrement; les questions religieuses sont à l'ordre du jour et surexcitent les esprits. Les pétitions deviennent de plus en plus nombreuses et ont un but politique, la politique et la religion étant étroitement liées.

Jusque-là, nulle mesure n'avait été prise, réglementant la confection et le dépôt des pétitions.

Le plus souvent, les citoyens s'assemblent en plein air et armés ; on discute l'adresse et les signatures sont recueillies au milieu d'un tumulte inexprimable. L'un des promoteurs se charge de transmettre la pétition au roi ou au Parlement, les signataires l'accompagnent. Le plus souvent ce ne sont que gens qui prévoient une émeute et comptent en tirer parti pour se livrer au pillage. Le nombre des signatures était parfois considérable.

« Le 11 décembre, écrit Sanderson, l'alderman Lacland, suivi d'une populace composée de petits boutiquiers et d'apprentis, en tout quelques centaines d'hommes, présenta une pétition portant quinze mille signatures de gens douloureusement inquiets au sujet de la discipline ecclésiastique et de diverses cérémonies de l'Eglise anglicane ».

L'agitation ainsi provoquée devint telle qu'il fut nécessaire de prendre des mesures énergiques.

Charles II décida qu'aucune pétition ou adresse ne pourrait être présentée ni au roi, ni à aucune Chambre par plus de dix personnes. Quant à celles qui avaient en vue des changements à apporter dans les lois intéressant l'Eglise ou l'Etat, elles ne pouvaient être signées par plus de vingt personnes à moins d'en avoir obtenu préalablement

l'autorisation de trois juges de paix ou de la majorité d'un grand jury; à Londres, elle devait être donnée par le maire, les échevins et le conseil communal. Les contrevenants étaient passibles d'une amende de cent livres et d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois.

Cette réglementation portait-elle atteinte au droit de pétition? Nous ne le croyons pas. Le statut de Charles II tendait uniquement, dit Blackstone, à maintenir l'esprit de paix mais non à comprimer l'esprit de liberté ⁽¹⁾. On voulut empêcher seulement que, sous prétexte de former des pétitions, les sujets ne se rendissent coupables de tumulte ou d'émeute. Les pétitions sont ainsi divisées en deux classes : la première comprend celles qui tendent à des changements législatifs, la seconde toutes les autres, c'est-à-dire les pétitions d'intérêt privé et celles qui, bien que touchant à des intérêts généraux, ne supposent pas l'intervention de l'autorité législative. Dix signatures suffisent amplement pour appuyer les pétitions de la seconde catégorie; quant à celles de la première, elles auront d'autant plus de poids que l'authenticité de leurs signatures ne pourra pas être aussi

(1) Blackstone, *Commentaires*.

facilement suspectée. D'ailleurs, quels résultats utiles et sincères pouvait-on attendre de la discussion de graves questions par des milliers de personnes dont la compétence était le plus souvent nulle? Ces pétitions étaient, par avance, suspectes; seule, la violence pouvait imposer les mesures qu'elles préconisaient.

Les motifs qui inspirèrent cette réglementation étaient bien différents de ceux auxquels obéissait Pierre le Grand, réglant le droit de pétition, comme il le fit.

« Le czar Pierre I^{er}, dit le sieur Parry, a fait une nouvelle ordonnance qui défend de lui présenter de requêtes qu'après en avoir présenté deux à ses officiers. On peut, en ce cas de déni de justice, lui présenter la troisième, mais celui qui a tort doit perdre la vie. Personne depuis n'a adressé de requête au czar » (1).

Ce statut de Charles II ne fut pas longtemps appliqué. Les désordres qu'il avait cru prévenir à jamais se reproduisirent sous Georges I^{er}. Le 2 juin 1780, lord George Gordon se mit à la tête de la foule qui portait au Parlement une pétition protestant contre les Acts qui abolissaient les incapa-

(1) Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XII, ch. xxviii.

cités dont les catholiques étaient alors frappés. Une émeute éclata qui dura plusieurs jours et au cours de laquelle plus de quatre cents personnes périrent. Arrêté, Gordon fut poursuivi sous l'inculpation de haute trahison et de désobéissance au statut de Charles II ; sur ces deux chefs d'accusation, il fut acquitté, le jury déclarant que l'intention de commettre un acte de trahison n'avait pas existé et que le statut de Charles II devait être considéré comme aboli.

Un nouveau statut de Georges III le remplaça. Il décide que, pendant les sessions des Chambres, les réunions sur la voie publique, dans le but de préparer une pétition tendant à modifier les lois concernant l'Eglise ou l'Etat ne pourraient comprendre plus de cinquante personnes, ni se tenir à une distance de moins d'un mille de Westminster. Toutefois elles étaient autorisées dans les paroisses de Saint-Paul et de Covent Garden.

CHAPITRE III

DU DROIT DE PÉTITION AVANT 1789.

Les rois avaient permis qu'on leur adressât des suppliques. Mais quel pouvait être le sort de ces humbles requêtes, de ces plaintes dirigées contre de hauts officiers de la couronne ? Les rois n'étaient pas tous aussi facilement accessibles que Louis IX et le sort de Henri III n'était guère fait pour les encourager à recevoir directement les doléances de leurs sujets.

Un autre droit beaucoup plus précieux avait été reconnu, celui de faire des remontrances. Il a subi de nombreuses vicissitudes et n'a pas produit tous les bons effets qu'on aurait pu en attendre.

Les Parlements en jouissaient seuls, ils s'en emparèrent dès le xv^e siècle en même temps que du droit d'enregistrement.

On le trouve réglementé tout d'abord dans l'ordonnance de Moulins de février 1566, Charles IX, pour pourvoir aux plaintes et doléances à lui faites par ses sujets au cours d'un voyage de deux années dans les provinces de son royaume, assemble en cette ville les gens de son conseil, les présidents et conseillers des cours et parlements. Après communication entre eux de leurs cahiers et articles, et rapport fait d'iceux au conseil, il confirme aux Parlements le droit qu'ils s'étaient arrogé.

Les Parlements pourront faire des remontrances au sujet des anciennes ordonnances si « par succez du temps, usage et expérience, aucune des dites ordonnances se trouvaient contre l'utilité ou la commodité publique ou être sujettes à modération. »

Quant aux ordonnances à venir elles devront être enregistrées, toutes affaires délaissées, à moins que les Parlements ne désirent faire quelques remontrances auquel cas ils devront les faire incontinent. Les remontrances dont le roi n'aura pas tenu compte ne pourront être renouvelées.

L'édit de 1667 (art. 3) confirma ces dispositions.

Louis XIV, trouvant le droit de remontrances trop exorbitant, ordonne, par l'édit du 24 février 1673, aux Parlements d'enregistrer les ordonnan-

ces, purement et simplement sans aucune modification. Cependant, dans la huitaine suivante ils pourront présenter des remontrances. C'était la suppression d'un droit dont les Parlements, celui de Paris notamment, avaient abusé. Ils ne le conservaient que pour les actes concernant les particuliers.

La déclaration du 15 septembre 1715 le leur rendit et les lettres patentes du 26 août 1718 en règlent minutieusement l'exercice.

« Le roi a été informé que le Parlement de Paris, à l'instigation de gens mal intentionnés et contre l'avis des plus sages de cette compagnie, abusant de la grâce qu'il a bien voulu lui faire aussitôt après son avènement à la couronne en lui permettant de faire des remontrances sur ses édits et déclarations avant de les enregistrer, fait continuellement de nouvelles tentatives pour partager l'autorité souveraine, s'occuper de l'examen ou plutôt de la critique des affaires du gouvernement ».

Le Parlement pourra continuer à faire des remontrances sur les ordonnances, déclarations, lettres-patentes et édits qui lui auront été adressés. Elles devront être présentées dans la huitaine, sinon l'édit sera réputé enregistré.

Si le Parlement décide de faire des remontrances il en fera informer le roi qui fera savoir s'il les recevra de vive voix ou par écrit. Dans ce dernier cas elles devront être remises dans la huitaine à l'un des secrétaires d'Etat, sinon l'ordonnance sera censée enregistrée.

Le Parlement devra enregistrer les ordonnances après avoir présenté ses remontrances si le roi l'ordonne; il pourra ensuite en présenter de nouvelles.

L'édit défend au Parlement d'inviter les autres cours à se joindre à lui pour délibérer, sans la permission expresse et écrite du roi. Les délibérations touchant à l'administration des finances, ou aux affaires concernant le Gouvernement lui sont formellement interdites à moins que le roi ne trouve bon de lui demander son avis.

Cette dernière prohibition limitait singulièrement le domaine du droit de remontrance. Malgré cela les rois y voyaient une atteinte à leur souveraineté.

Le cardinal Dubois disait au Régent que l'appareil des députés du peuple, la permission de parler devant le roi et de lui présenter des cahiers de doléances ont je ne sais quoi de triste qu'un grand roi doit toujours écarter de sa présence.

Les publicistes du xviii^e siècle avaient fait connaître le droit de pétition qu'ils avaient trouvé si bien organisé dans la Constitution anglaise et il fut l'un des premiers que consacrèrent les lois constitutionnelles.

CHAPITRE IV

EXERCICE DU DROIT DE PÉTITION

Femmes et mineurs. — La Constitution de 1791, en reconnaissant à toute personne le droit d'adresser des pétitions aux autorités, ne faisait aucune restriction tenant au sexe ou à l'âge. « Le droit de pétition, disait Robespierre, suppose l'absence d'autorité, l'infériorité, la dépendance ». Il fut bien entendu que les femmes et les mineurs en jouiraient. Parlant de l'amendement de Régnaud de Saint Jean-d'Angély, qui devint le paragraphe 1^{er} du titre I, M. Fréteau faisait observer que c'était le seul juste puisqu'il embrassait une portion intéressante de la société : les femmes. Et M. Toula-zeau constatait qu'on venait d'étendre le droit de pétition aux femmes, aux enfants, aux mineurs, aux étrangers (1).

(1) *Mon. officiel*, séance du 10 mai 1791.

Pendant la Révolution, les femmes ont largement usé du droit qu'elles venaient d'obtenir. On cite le cas d'un enfant de dix ans qui, dans la séance du 25 août 1793, vint exposer à la Convention ses idées sur ce que devait comprendre un bon programme d'enseignement.

Dupin semblait voir dans ce droit accordé aux mineurs un danger pour la société. Au nom de la Commission des pétitions, il avait proposé et obtenu l'ordre du jour sur une pétition des étudiants en droit et en pharmacie et il ajoutait :

On n'a pas repoussé la pétition comme on aurait pu le faire par une fin de non-recevoir ; mais cette pétition fait naître une objection naturelle : c'est que si les élèves des écoles supérieures peuvent faire des pétitions, des écoliers de septième pourraient en faire aussi. Et alors, où irait la société ? La Chambre pourrait avoir à délibérer sur des pétitions d'enfants pendant qu'elle ne peut être appelée à délibérer que sur des actes d'hommes » (1).

En 1851, M. Quentin-Beauchart proposait de n'accorder aux femmes et aux mineurs que le droit d'adresser des pétitions pour la réparation de griefs personnels. Il lui semblait que ce serait un scan-

(1) *Mon. officiel*, Chambre des députés, 1^{er} juin 1838.

dale de voir les mineurs, dans leur inexpérience, faire des pétitions pour tracer à l'Assemblée ses devoirs.

« Quant aux femmes, on pourrait, disait-il, citer dans le passé et dans le présent beaucoup de femmes d'un mérite élevé qui eussent été ou qui seraient capables d'apporter des lumières précieuses à l'Assemblée sur ses travaux les plus ardu. Mais les femmes n'ont pas entrée dans la cité politique. Nos mœurs ne les ont pas faites pour les luttes ardentes et passionnées dans lesquelles se mesurent les partis. Notre société leur assigne un rôle plus conforme à leur éducation et non moins important. Il est rare qu'elles demandent à en sortir et si vous admettiez les femmes à pétitionner il est probable que ce ne seraient pas les plus instruites et les plus distinguées qui se mettraient en rapport avec vous. C'est ici une question de décence publique et parlementaire si bien appréciée de tout le monde qu'elle n'a besoin que d'être énoncée pour être résolue » (').

M. Quentin-Beauchart n'était point prophète. Par la porte entrebâillée, les femmes cherchent à pénétrer dans la cité politique. La lutte les tente,

(') *Mon. officiel*, 28 mai 1851.

l'expérience les assagira peut-être. Mais l'exercice du droit de pétition par elles ne causera jamais les graves inconvénients que produirait la pleine concession des droits politiques. Nul besoin, par conséquent, de le leur enlever.

Pour les mineurs, il semble bien que, dans une certaine limite, on pourrait leur défendre de pétitionner, et une sage législation devrait leur refuser le droit d'exprimer aux Chambres des idées qui, rarement, seraient mûries ⁽¹⁾.

Etrangers. — Ont-ils le droit d'adresser des pétitions aux Chambres? Sous l'empire de la Constitution de 1791, il n'y a pas de doute possible. Lors de la discussion de l'amendement de Regnaud (de Saint-Jean d'Angély), Tronchet proposa de substituer au mot « personne », les mots « citoyen français ». Son vœu ne fut pas exaucé. Dans sa séance du 28 novembre 1792, l'Assemblée reçut une députation d'Anglais résidant à Paris qui venaient exprimer les vœux qu'ils formaient pour

(1) Séance du 23 novembre 1793. — Un enfant de sept ans vient jurer que lui et ses petits camarades deviendront l'effroi des tyrans, s'il en reste encore. S'il ne craignait d'abuser des moments de l'Assemblée, il réciterait la déclaration des Droits de l'homme qu'il sait par cœur. Il s'inquiète de savoir si on ne publiera pas bientôt un petit catéchisme républicain; il brûle de l'apprendre. Le président l'embrasse, l'Assemblée décide qu'on écrira à ses parents une lettre de félicitations, et qu'on lui offrira le premier exemplaire du catéchisme!

l'union entre les Républiques française et irlandaise.

Les constitutions qui suivirent celle de 1791 n'ont pas reproduit dans les mêmes termes l'article relatif au droit de pétition. Les unes le reconnaissent à tous les *citoyens* (Constitution de l'an III, art. 364. Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 12 avril 1795. Constitution de 1848, art. 8); la constitution de l'an VIII et la Charte de 1814 l'accordent à toute *personne*. Enfin, la Constitution de 1793 le garantit à tous les *Français* (art. 122), bien que la déclaration qui la précède déclare, dans son article 32, que le droit de pétition ne peut en aucun cas être interdit, suspendu ni limité.

Faut-il tirer argument de ces expressions différentes et dire que, seules, les constitutions qui reconnaissaient le droit de pétition à « toute personne » l'accordaient aux étrangers? Nous ne le croyons pas. L'idée dominante à cette époque était que le droit de pétition était un droit naturel, que tous ceux qui avaient des besoins pouvaient l'exercer.

Depuis la promulgation du Code civil, il devint plus que jamais impossible de refuser ce droit d'une manière absolue aux étrangers.

En effet, les lois de police et de sûreté leur sont applicables, et les immeubles qu'ils possèdent en France sont régis par la loi française (C. civ. art. 3). Les tribunaux français sont compétents pour connaître des obligations qu'ils ont contractées en France avec un Français et même l'étranger peut être traduit devant les tribunaux de France pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français (C. civ. art. 14). Les étrangers soumis à ces différentes dispositions peuvent donc avoir, au sujet de leur application, le besoin de s'adresser aux Chambres et l'on ne pourrait, sans injustice, leur en méconnaître le droit.

Nous n'irons pas jusqu'à dire que les étrangers pourront, comme les Français, pétitionner sur toute matière. Leur permettra-t-on, par exemple, de réclamer la promulgation ou l'abrogation de lois qui ne les obligeront pas? Evidemment non, il pourrait y avoir là un grave danger. Une distinction doit donc être faite, d'après leur objet, entre les pétitions adressées par des étrangers : on ne tiendra compte que de celles qui se réfèrent à des intérêts privés, mais on n'écartera pas *de plano* la pétition d'un étranger, même non résidant en France. C'est ce qu'a toujours admis la jurispru-

dence parlementaire; les pétitions d'étrangers ont toujours été rapportées, il le faut bien pour connaître l'intérêt dont elles se réclament.

Une pétition signée par 29 réfugiés polonais et présentée au Sénat a fourni au premier président de Royer l'occasion de tracer en termes d'une absolue justesse la ligne à suivre par les assemblées appelées à statuer sur le sort de pétitions émanant d'étrangers.

« La qualité d'étranger, même résidant à l'étranger, ne saurait à elle seule constituer une fin de non recevoir qui interdirait tout examen; au contraire, le sort de la pétition d'un étranger dépend des conditions dans lesquelles elle se produit, de l'objet sur lequel elle porte, de l'intérêt au nom duquel elle se réclame, ce qui exige et suppose l'examen et l'appréciation du corps auquel elle est adressée.

» Si donc un étranger sans lien avec le pays vous entretient de vaines théories, vous demande la réforme de lois qui ne l'obligent pas ou cherche témérairement à provoquer dans cette enceinte des discussions inopportunes, un rapport sobre et ferme lui rappellera qu'il est sans droit et sans intérêt pour intervenir dans la législation et dans la politique de la France et vous passerez à l'ordre du jour.

» Si, au contraire, un étranger, résidant ou non en France, vous soumet une demande utile et pratique, s'adresse à vous au nom d'un intérêt sérieux et justifié, invoque l'appui des lois françaises ou du droit international, vous accueillerez sa réclamation et vous délibérerez dans la mesure où il conviendra à votre sagesse de le faire sur la suite qu'elle est susceptible de recevoir » (1).

Le Sénat adopta la manière de voir de M. de Royer. Cependant M. de Malville essaya, quelques années plus tard, de faire poser en principe que le droit de pétition serait refusé aux étrangers. C'était à propos d'une pétition présentée au nom de la Ligue internationale de la paix, à Genève, par MM. Armand Goegg et John Rollanday.

M. Baze, intervenant dans le débat, voulut faire écarter cette pétition par la question préalable à cause de l'objet qu'elle soulevait.

« Les étrangers, dit-il, jouissent en France, quand ils sont autorisés à y établir leur domicile, de certains droits civils et, à certaines conditions, ils jouissent également en France de tous les droits naturels qui s'attachent à la qualité d'homme. Pour ce qui concerne la jouissance de ces droits,

(1) Sénat, séance du 28 avril 1853.

ils ont également la faculté d'adresser des pétitions à l'assemblée. Ces pétitions ont toujours été accueillies dans le passé avec intérêt et résolues avec justice. Mais un étranger qui présente une pétition sur l'organisation politique de la France commet une usurpation parce qu'il ne jouit pas des droits politiques en France » (1).

L'Assemblée refusa cependant de voter la question préalable et passa à l'ordre du jour.

Condamnés et exilés. — On leur reconnaît le droit d'adresser des pétitions aux chambres.

Les princes d'Orléans, sous le coup de la loi de bannissement, adressèrent, le 24 juin 1870, une pétition au corps législatif pour obtenir l'autorisation de rentrer en France. Aucune objection tenant à la situation des pétitionnaires ne fut soulevée et leur demande fut immédiatement transmise à la commission, rapportée et discutée.

De même, les Chambres ont toujours admis les pétitions émanant de condamnés pour crimes ou délits de droit commun.

Militaires et marins. — Il semble que l'on doive leur refuser le droit d'adresser des pétitions sur des sujets d'intérêt général ou législatif, sinon ils

(1) Assemblée nationale, 1^{er} avril 1871.

auraient un moyen de tourner la défense qui leur est faite de rien publier sans l'autorisation ministérielle. Nous croyons cependant que les Chambres ne pourraient refuser d'admettre leurs pétitions.

Peuvent-ils exercer le droit de plainte ? Sans doute leur requête sera admise et discutée comme toute autre, mais à leurs risques et périls. Les règlements auxquels ils sont soumis veulent en effet que les plaintes formulées par des militaires soient transmises hiérarchiquement. Ce droit de plainte pour des griefs ayant leur source dans des faits relatifs au service devrait même être refusé aux militaires. L'ingérence des Chambres dans des questions de discipline pourrait entraîner les plus graves abus. Mais on doit leur laisser le droit d'adresser des pétitions au sujet de griefs ayant des causes étrangères au service.

Pétitions collectives. — Une pétition est considérée comme individuelle, quel que soit le nombre des signatures qui y sont apposées, quand elle n'est formulée qu'au nom des signataires. On l'a quelquefois appelée pétition agglomérative pour la distinguer de la pétition en nom collectif qui est tout autre chose.

Il serait puéril de prohiber ces pétitions à signatures multiples. Les pétitionnaires trouveraient

aisément la défense en adressant tous des pétitions individuelles identiques. Ce serait pour les bureaux et les commissions un surcroît de travail et pour les Chambres des pertes de temps bien inutiles.

Ces pétitions collectives étaient très fréquentes pendant la Révolution. C'était, aux mains de certains hommes, un instrument de pression sur les Assemblées, auxquelles elles prétendaient dicter les mesures à prendre. Bonaparte s'en souvint et les vit d'un très mauvais œil. « Les faiseurs de pétitions le comprirent, dit M. de Kergorlay, et, jusqu'à la Restauration, la persuasion que les adresses collectives ne seraient pas tolérées était si universelle qu'il ne vint à l'esprit de personne l'idée d'en fabriquer ».

Sans oser les prohiber, la Restauration les vit avec la même défaveur. En 1819 et 1820 elles arrivèrent nombreuses, sur le bureau des Chambres. A la Chambre des députés, dans la séance du 20 janvier 1820, M. Mertadier avait à présenter le rapport de cent trente-neuf pétitions, couvertes de 19,057 signatures. Et il se demandait si la Charte, en reconnaissant le droit de pétition, permettait de faire de telles adresses qu'il regardait comme excitatives, encourageantes, menaçantes, annonçant par anticipation l'éloge et le blâme. Il

les considérait comme une atteinte portée à l'indépendance du législateur. M. de Beauvoisis s'étonnait avec une grande naïveté de ce que l'on pût reconnaître à mille, dix mille personnes le droit de pétitionner sur le même sujet, alors qu'aux termes de l'art 391 du Code pénal, vingt personnes ne peuvent se réunir pour s'occuper d'objets politiques sans l'agrément du gouvernement.

Il fallut cependant reconnaître que les pétitions collectives devaient être accueillies comme les autres.

Mais elles ont toujours été vues avec défaveur. Les Chambres ne doivent pas se laisser influencer outre mesure par les pétitions couvertes de nombreuses signatures ; il importe de ne les accueillir qu'avec grande défiance. Alors que la légalisation des signatures n'était pas exigée, il fallait n'attribuer qu'une confiance médiocre à leur sincérité. En juin 1792, les gardes nationaux présentèrent contre un décret du ministre de la guerre une pétition portant plus de huit mille noms. Les procès-verbaux des sections prouvèrent que cette masse imposante de signatures données, disait-on, par des gardes, n'était en grande partie autre chose qu'un recueil de signatures de femmes et d'enfants.

En 1851, les pétitions présentées à l'Assemblée nationale en un seul jour étaient revêtues de 15.564 signatures. Quand elles furent rendues publiques, de nombreuses protestations se produisirent de gens dont les noms avaient été faussement apposés au bas des pétitions ⁽¹⁾.

Il y avait bien un moyen de réprimer ces pratiques scandaleuses : les coupables tombaient sous le coup de la loi pénale. Un vieil arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation du 16 mai 1806 décidait qu'il y avait crime de faux quand une signature mensongère avait été apposée au bas d'une pétition dans le but de nuire à ceux dont on empruntait le nom. La cour de Montpellier alla plus loin ; d'après elle, il suffit que l'apposition ait eu lieu dans l'intention de tromper un des pouvoirs de l'Etat.

« Attendu, dit l'arrêt du 19 septembre 1850, que les prévenus ont agi sciemment et avec l'intention coupable de tromper l'un des pouvoirs de l'Etat ; attendu que l'apposition sur la pièce dont il s'agit (pétition à la chambre pour la réforme électorale) pouvait entraîner la révocation des maires et adjoints auxquels elles étaient attribuées ;

(1) Voir *infra* : « Rôle politique des pétitions. »

qu'elle avait d'ailleurs pour résultat d'attribuer aux prétendus signataires des sentiments contraires à leurs principes politiques, d'où il pouvait résulter pour eux un préjudice dont ils sont fondés à demander la répression. »

Et l'on appliquait aux coupables les peines du crime de faux.

Mais les condamnations étaient bien rares. Les inculpés étaient justiciables de la cour d'assises et les jurés se montraient fort indulgents. La peine encourue était d'ailleurs hors de proportion avec la faute. En 1851, sur cinquante-huit poursuites, il y eut seulement six condamnations.

Pour enrayer le mal, on proposa d'abaisser la pénalité d'un degré et de correctionnaliser les poursuites. L'auteur de toute fausse signature encourait, d'après le projet, un emprisonnement de six jours à six mois, une amende de 16 à 200 francs et la privation des droits civils et politiques pendant cinq ans au moins, dix ans au plus. Ceux qui certifiaient l'authenticité de signatures reconnues fausses devaient être punis d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 à 100 francs. Cette dernière disposition visait le cas où, en l'absence du signataire, deux personnes attestaient la sincérité de sa signa-

turé et, d'après la proposition, cela suffisait pour obliger le maire à légaliser (1).

Ce projet n'aboutit pas et bientôt l'obligation de la légalisation des signatures allait faire disparaître presque complètement les abus.

Mais si l'on peut s'assurer de l'authenticité des noms apposés au bas des pétitions, on ne peut toujours affirmer que les signatures ont été volontairement données. Pour les obtenir, les moyens les plus déloyaux sont souvent employés; il est parfois bien difficile de résister aux pressions exercées par les promoteurs de ces pétitions.

« Pour moi, écrivait un juge de paix en 1851, j'adresse à peu près ces interpellations et invitations à ceux qui m'approchent : « Voulez-vous la paix tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, voulez-vous conserver le champ que vous ont laissé vos parents ou que vous avez acquis au prix de tant de sueurs, de privations? Vénérez-vous votre père, votre mère? Chérissez-vous votre épouse et vos enfants? Croyez-vous à la religion du Christ? Eh bien, vous êtes avec nous, signez. Voulez-vous la ruine de votre patrie, le renversement de tout ce qui existe, reniez-vous votre Dieu? Alors ne signez point » (2).

(1) Rapport Quentin-Beauchart du 28 mai 1851.

(2) *Mon. officiel*, 27 mai 1851.

Nous ne savons si ces arguments produisirent l'effet voulu, mais il en est d'autres auxquels ceux qui ne sont pas indépendants résisteraient difficilement.

Pétitions émanant de corps constitués et pétitions en nom collectif. — Ce sont celles qui sont signées et adressées par une ou plusieurs personnes parlant au nom d'un corps, d'une assemblée.

Un décret des 22 décembre-janvier 1789 accordait aux assemblées primaires et aux assemblées d'électeurs le droit d'adresser directement au corps législatif les pétitions et instructions qu'elles voudraient lui faire parvenir (tit. I, art. 34).

Les sociétés des amis de la Constitution qui depuis le commencement de la Révolution s'étaient fondées jusque dans les plus petites bourgades de France avaient fait du droit de pétition un moyen d'intimidation, d'oppression contre le gouvernement et l'assemblée.

Frappé des dangers que pouvait faire courir un tel abus, Chapelier posa en principe que le droit de pétition a pour caractère essentiel d'être individuel.

« Le droit de pétition, tout citoyen doit l'exercer par lui-même d'après ces principes que les citoyens ne doivent déléguer que les droits qu'ils ne peuvent exercer. De là il résulte que nul corps, nulle société,

nulle commune ne peut exercer le droit de pétition en nom collectif, que la pétition ne peut être faite qu'au nom de ceux qui l'ont signée. De là il résulte aussi que les corps administratifs ne devant exercer que le pouvoir qui leur est constitutionnellement délégué ne peuvent représenter le peuple en matières de pétitions » (Rapport sur la loi du 18 mai 1791).

Robespierre combattait cette manière de voir et voulait faire reconnaître le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

« Tout être collectif ou non qui peut former un vœu a le droit de l'exprimer : c'est le droit imprescriptible de tout être intelligent et sensible. Il suffit qu'une société ait une existence légitime pour avoir le droit de pétition, car, si elle a le droit d'exister reconnu par la loi, elle a le droit d'agir comme une collectivité d'êtres raisonnables qui peuvent publier leur opinion commune ou manifester leurs vœux. L'on voit toutes les sociétés des amis de la Constitution vous présenter des adresses propres à éclairer votre sagesse, vous exposer des faits de la plus haute importance, et c'est dans ce moment qu'on veut paralyser ces sociétés et leur enlever le droit d'éclairer les législateurs ».

Son intervention, sur ce point, fut vaine, la

proposition de Chapelier fut adoptée et l'art. 1 de la loi du 22 mai 1791 fut ainsi conçu :

« Le droit de pétition appartient à tout individu et ne peut être délégué. En conséquence, il ne pourra être exercé en nom collectif par les corps électoraux, judiciaires, administratifs ni municipaux, par les sections de commune ni les sociétés de délégués. »

Cette défense fut sanctionnée par un décret du 9 octobre 1791 qui punit de six mois de radiation du tableau civique les membres des clubs et des sociétés populaires qui font des pétitions en nom collectif.

Ce décret ne fut pas, paraît-il, rigoureusement appliqué. Guadet le fait observer dans la séance du 9 juin 1792. « Ce n'est pas d'aujourd'hui, dit-il, que par une subversion des principes il vous a été présenté des pétitions par des corps, signées par présidents d'assemblées ou d'administration et l'Assemblée a jusqu'ici fermé les yeux. »

La constitution de 1793 supprime cette restriction si sage mise à l'exercice du droit de pétition. Celle de l'an III permet aux autorités constituées d'adresser des pétitions au pouvoir législatif mais seulement quand elles portent sur des objets propres à leurs attributions (art. 364).

Au Tribunal on pensait que les inconvénients très graves auxquels avait donné lieu jusqu'alors l'exercice du droit de pétition ne devaient plus se produire depuis que la journée du 18 brumaire avait confondu, éteint et anéanti les partis. Benjamin Constant ne voulait donc qu'envisager les avantages que pouvaient procurer les pétitions et il souhaitait que l'on reconnût à toute collectivité le droit d'en adresser. Il le demanda en vain ⁽¹⁾.

Les Chartes de 1814 et de 1830 et les constitutions qui les ont suivies n'ont pas restreint l'exercice du droit de pétition aux pétitions individuelles, mais elles n'ont pas reproduit en termes formels l'autorisation accordée aux corps constitués par la constitution de l'an III. Que faut-il donc penser des pétitions collectives ?

Les avis sont partagés. M. de Serrigny (*Dr. adm.*, t. II, p. 515) soutient que les Chartes ne contenant rien d'incompatible avec les dispositions des lois antérieures qui n'admettent que les pétitions individuelles, ont laissé subsister ces dispositions par lesquelles l'exercice du droit de pétition est refusé aux corps constitués. M. de Rossi opine dans le même sens. MM. de Cornemin et Mahul ⁽²⁾ dans le

⁽¹⁾ *Mon. officiel*, Tribunal, 12 pluviôse an VIII.

⁽²⁾ *Tableau de la Constitution*, p. 448.

sens contraire. Pour eux l'art. 364 de la constitution de l'an III restait en vigueur.

C'est en s'appuyant sur cette dernière loi qu'en 1832 la Chambre admit une pétition du tribunal d'Argentan demandant une meilleure répartition des magistrats.

En ce qui concerne les conseils municipaux, la loi municipale de 1834 leur défend de faire ou publier aucune protestation, proclamation ou adresse. La loi de 1855 maintient cette prohibition et édicte une sanction : le préfet devra immédiatement suspendre le conseil.

A différentes reprises, les Chambres ont reçu des pétitions émanant de conseils municipaux ; elles les ont toujours écartées par la question préalable. « Elles sont radicalement nulles, disait le rapporteur de l'une d'elles, les avoir envoyées à l'Assemblée, c'est avoir manqué de respect à l'Assemblée, qui ne peut, dans aucun cas, se rendre complice, ne fût-ce que par son silence, de la violation de la loi (1). »

En 1871, nombre de conseils municipaux exprimèrent dans des pétitions à l'Assemblée nationale leurs vues sur la future constitution et la ques-

(1) Séance du 21 mai 1851.

tion de savoir si ces adresses devaient être admises donna lieu à un nouveau débat. La Commission, en s'appuyant sur les textes et sur les précédents, proposait la question préalable. M. Henri Brisson affirma le droit des conseils municipaux d'adresser des pétitions collectives. Son argumentation bien subtile ne convainquit pas l'Assemblée. D'après lui, aucun texte n'interdit le droit de pétition aux conseils municipaux, certaines lois proscrivent bien les vœux, les protestations, mais jamais le mot pétition n'a été employé ⁽¹⁾. C'est jouer sur les mots. Que pourrait bien être l'objet d'une pétition qui ne formulerait ni vœu, ni protestation ?

La loi de 1884 n'a fait que reproduire le texte de celle de 1834 (art. 61). Les conseils municipaux ont bien le droit d'adresser des vœux sur des objets d'intérêt local, mais ils doivent être présentés aux ministres. L'art. 72 leur défend formellement d'émettre des vœux politiques.

Il en est de même pour les conseils généraux. L'art. 51 de la loi du 10 août 1871 leur permet d'adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de leur président, les réclamations dans l'intérêt spécial du département et leur opi-

⁽¹⁾ *Journ. offic.*, Assemblée nationale, 13 mai 1871.

nion sur l'état et les besoins des services publics en ce qui touche le département. Ils peuvent émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale mais pas de vœux politiques.

Les pétitions adressées par les conseils généraux ou les conseils municipaux sont donc illégales. Ces assemblées ont reçu le seul mandat de s'occuper d'administration, elles doivent autant que possible demeurer étrangères aux questions politiques.

Mais il résulte des débats qui ont eu lieu qu'une pétition serait admise lors même qu'elle serait signée par tous les conseillers avec mention de leur qualité (').

C'est donc la délibération en séance du conseil qui vicie la pétition.

Appliquant le principe que le droit de pétition ne peut être délégué, on décide, en l'absence de textes formels, que les pétitions présentées au nom d'associations ou de corporations par les directeurs sont nulles.

Une circulaire du garde des sceaux du 3 juin 1862 interdit formellement aux corporations

(') Dans la séance du 9 juin 1792, Reboul soutenait que tout citoyen qui ajoute à sa signature une qualité quelconque est non seulement un violateur de la loi, mais encore le plus grand ennemi du droit de pétition.

d'officiers ministériels et d'officiers publics et à leurs chambres de discipline de transmettre au conseil d'Etat ou au corps législatif des mémoires contenant des observations, des explications ou des critiques délibérées en commun ou spontanément sur des lois en discussion ou sur des modifications de législation demandées dans leur intérêt.

« Rien n'est plus contraire à la loi, dit M. Delangle, que cette façon d'agir. Rien ne saurait d'ailleurs être plus dangereux pour l'ordre et la discipline.

» Qu'une chambre de discipline fasse au nom de la communauté invasion dans le champ des questions générales et de législation civile ou d'économie politique et sociale, qu'elle s'attaque à des projets de lois préparés par le gouvernement sous prétexte d'un intérêt plus ou moins éloigné non de telle communauté mais de toute une classe d'officiers publics, aucun législateur n'a voulu conférer et n'a conféré de pareils pouvoirs aux chambres de discipline. Chaque membre pourrait avoir sur de telles questions étrangères aux devoirs de la profession une opinion qu'il n'a chargé personne d'exprimer en son nom.

» Qu'on organise dans un intérêt de privilège et de corporation l'agitation contre une loi d'impôt

aussi bien que contre une loi civile ou politique et qu'on prépare à la discussion des entraves, des prétentions et des partis-pris, les lois de la discipline et de l'intérêt public n'ont jamais permis de tels écarts ».

Mais le garde des sceaux reconnaît à ces corporations le droit de faire parvenir l'expression de leurs vœux par la voie hiérarchique, c'est-à-dire par le parquet et le garde des sceaux ⁽¹⁾.

Un corps militaire moins que tout autre ne peut adresser de pétition aux Chambres.

⁽¹⁾ Dalloz, *Jurisprudence générale*, 62. 3. 86.

CHAPITRE V

FORMES, DÉPÔT ET EXAMEN DES PÉTITIONS

La réglementation de l'exercice du droit de pétition a varié suivant les époques.

Les pétitions doivent être rédigées par écrit; cette condition a toujours été exigée, cependant les adresses pouvaient échapper à cette règle.

L'art. 1, § 2 du décret du 10 mai 1791 exigeait qu'elles fussent signées, et, qu'au cas où le pétitionnaire ne pourrait le faire, il en serait fait mention.

Pendant la période révolutionnaire, le dépôt des pétitions pouvait être effectué à la barre même de l'assemblée par les signataires et ils avaient toute liberté pour les lire et les développer. De là naquirent de nombreux abus, l'accès des galeries de l'Assemblée était entièrement libre et la foule qui les garnissait ne se faisait pas faute de mani-

fester ses sentiments sur la pétition qui était présentée (1).

Les règlements de l'Assemblée Constituante du 29 juillet 1789 disposent que les pétitions seront ordinairement présentées par ceux de ses membres qui en seront chargés ; néanmoins, si les personnes étrangères qui avaient des pétitions à présenter voulaient parvenir immédiatement à l'Assemblée, elles n'avaient qu'à s'adresser à l'un des huissiers qui les introduisait à la barre où l'un des secrétaires venait recevoir directement leurs pétitions.

Le décret du 14 décembre 1789, art. 62, relatif à la constitution des municipalités, permettait aux citoyens actifs de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières pour rédiger et adresser des pétitions : dix citoyens au plus pouvaient être députés pour les apporter et les présenter. Les députations de Paris pouvaient être composées de vingt délégués (art. 60, décret des 21-27 mai 1790).

(1) « On vit des bandes nombreuses de peuple se présenter, en poussant des cris affreux, à la barre de ces assemblées démocratiques, y signifier leurs volontés dans des termes hautains et menaçants, et défilér ensuite par milliers, revêtues de sales haillons, au milieu des représentants de la nation qu'elles honoraient tantôt de leurs injures, et que tantôt elles outrageaient de leurs applaudissements. » (Mahul, Tableau de la Constitution).

Le règlement de l'Assemblée législative du 13 octobre 1791 reproduit les mêmes dispositions que celles contenues dans le règlement de la Constituante.

Pour l'examen des pétitions, l'Assemblée élisait un Comité de vingt-quatre membres qui se renouvelait par moitié tous les trois mois. Chaque jour, ce comité annonçait en les résumant les pétitions qu'il avait reçues et chaque dimanche était consacré à entendre les rapports et à recevoir les pétitionnaires. Le comité renvoyait à leurs auteurs les pétitions que l'Assemblée n'avait pas cru devoir discuter, il indiquait en même temps au pétitionnaire l'autorité à laquelle il devait s'adresser pour obtenir satisfaction.

Les pétitions qui semblaient dignes d'intérêt étaient renvoyées aux Comités qui traitaient les affaires de même nature que celle soulevée dans la pétition. Parfois, un député proposait une motion qui reproduisait la demande exprimée par le pétitionnaire et immédiatement un décret intervenait. Les autres pétitions étaient écartées par l'ordre du jour.

L'Assemblée pouvait décerner au pétitionnaire qui avait exprimé des idées particulièrement louables une mention honorable. Elle en abusa.

La facilité avec laquelle les pétitionnaires avaient accès à la barre avait dès le début occasionné de nombreux inconvénients, souvent leurs gestes étaient menaçants et les termes inconvenants dont ils se servaient obligeaient à les expulser par la force. A la fin de 1792, Gossuin, au nom du comité des pétitions, présenta et fit adopter un décret qui réalisait quelques timides réformes. Désormais les pétitions devront être adressées au bureau de l'Assemblée qui les remettra au comité. Il en sera tenu un registre. Les pétitionnaires qui désireront paraître à la barre devront se présenter au comité, y énoncer l'objet de leur pétition et se faire inscrire. Chaque dimanche, on les admettra à la barre suivant l'ordre d'inscription, il n'y aura exception que pour ceux résidant hors des barrières de Paris qui, à raison de leur éloignement, seront admis les premiers.

Mais l'augmentation du nombre des pétitions obligea à les rapporter deux fois par semaine : le jeudi et le dimanche.

La tâche du comité était fort lourde. Les pétitions arrivaient en masse; il fallait créer toute une législation, construire de toutes pièces une organisation nouvelle et la mettre en mouvement. Chacun avait ses idées sur ce que devait être un

régime modèle et tenait à les exprimer, on s'improvise si facilement législateur !

A partir de 1793, alors que toute entrave à l'exercice du droit de pétition avait disparu, le comité vit sa tâche un peu allégée. Les pétitionnaires, tentés par la publicité des débats, par l'impression de leurs harangues au *Moniteur*, déposaient directement à la barre des pétitions dans lesquelles ils affirmaient la pureté de leur civisme, leur amour de la liberté. Souvent, en outre, ils se voyaient accorder les honneurs de la séance.

A la séance du 14 brumaire an II, la députation de Menneci (Seine-et-Oise) est introduite. Les pétitionnaires viennent solliciter l'élargissement de leur maire qui a été emprisonné. Ils sont vêtus de chapes et portent des bannières. Ils abjurent dans le sein de l'assemblée les préjugés de la superstition et annoncent qu'ils ont remplacé les statues de saint Pierre et de saint Paul par les bustes de Le Pelletier et de Marat.

Tout autrement expressive fut la manière dont on présenta à la Convention une pétition en faveur de la création d'un Institut national de musique.

Elle émane des artistes de la musique de la garde nationale, ils sont introduits dans l'Assemblée et admis à la barre.

L'orateur affirme que ces musiciens présentent un ensemble de talents unique dans l'Europe. Il sollicite de l'amour de la Convention pour tout ce qui peut contribuer à la gloire de la République, l'établissement de l'Institut. Ce sera, dit-il, une mesure utile, une justice rendue au civisme et à l'humanité des musiciens. Pour prouver à l'Assemblée qu'il n'a pas exagéré le talent des artistes, il annonce aux membres de la Convention qu'on les invitera prochainement à venir entendre une exécution de musique avec vingt-quatre soli d'instruments à vent. Puis, dit le *Moniteur*, on exécuta l'hymne de Chénier mis en musique par le Tyrtée de la Révolution, le citoyen Gossec. Sur leur demande, les élèves sont ensuite autorisés à jouer une symphonie et le « Ça ira ».

Les députés applaudissent et le président adresse ses félicitations aux artistes ⁽¹⁾.

Les pétitionnaires de la section de l'Unité entourèrent le dépôt de leur pétition d'une mise en scène bien autrement réglée.

Ils défilent dans la salle : en tête marche un peloton de la force armée, puis viennent des tambours suivis de sapeurs et de canonniers revêtus d'habits sacerdotaux et un groupe de femmes

(1) *Mon. officiel*, 18 brumaire an II.

habillées de blanc avec une ceinture tricolore. Ensuite vient une file immense d'hommes rangés sur deux lignes, vêtus de dalmatiques, de chasubles, de chapes provenant de la ci-devant église Saint-Germain des Prés. Ce cortège entre dans la salle aux cris de « Vive la Liberté, la République, la Montagne! » au « bruit » des fanfares d'instruments guerriers. Un drapeau noir, porté au son de l'air de « Malborough est mort et enterré » figure la destruction du fanatisme. La musique exécute l'hymne révolutionnaire et les citoyens revêtus d'habits sacerdotaux dansent au « bruit » de l'air du « Ça ira » de la « Carmagnole » et de « Veillons au salut de l'Empire ». L'enthousiasme universel se manifeste par des acclamations. La troupe se range et l'orateur s'avance. Il affirme que le jour n'est pas loin où les hommes ne formeront plus qu'un peuple de frères et d'amis. « Muse de l'Histoire », s'écrie-t-il, brûle tes pinceaux! Tu n'as eu jusqu'à ce jour que des crimes à peindre, tu n'auras plus désormais que des vertus à célébrer!

Et tous jurent de n'avoir d'autre culte que celui de la raison, de la liberté, de l'égalité, de la République. Aussi reçoivent-ils les félicitations du président (1).

(1) *Mon. officiel*, 30 brumaire an II.

Ces scènes se renouvelaient presque à chaque séance, il fallut cependant attendre la fin de la Terreur pour oser les prohiber.

Ce fut l'œuvre du Directoire.

La constitution de l'an III (art. 364) prohiba les pétitions collectives, sauf celles émanant de corps constitués et soulevant des questions rentrant dans leurs attributions. Puis un décret du 28 fructidor interdit à toute troupe armée ou non armée l'entrée de la salle des séances du conseil des Cinq-Cents et du conseil des Anciens.

Le décret du 27 nivôse an VI décide que la séance commencera par la lecture du procès-verbal de la veille et qu'ensuite il sera rendu compte des pétitions, mais qu'il ne pourra en être délibéré qu'après le rapport d'une commission spéciale. L'art. 83 de la constitution de l'an VIII permet à toute personne d'adresser des pétitions individuelles à toute autorité constituée et spécialement au Tribunal. Cette assemblée était en effet appelée (art. 29) à exprimer son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique mais jamais sur les affaires civiles ou criminelles portées devant les tribunaux.

On abusait encore des pétitions et Huguet, rapporteur de la commission, constatait que la presque majorité étaient insignifiantes et ne présentaient aucun intérêt général. Le Tribunal perdait à les discuter un temps précieux ⁽¹⁾.

Quelques membres proposèrent donc d'investir le bureau du droit de ne présenter que l'analyse de celles qui offriraient un intérêt véritablement majeur, indiqué par l'art. 29 de la constitution. Cette mesure constituait une violation de l'art. 83 : les pétitions sont adressées au tribunal et non au bureau. Aussi la commission demanda-t-elle seulement qu'on chargeât le bureau de faire l'analyse des pétitions et d'en rendre compte en exprimant son avis. D'après le projet, si le bureau trouvait l'objet d'une pétition dangereuse ou inconvenant, il serait autorisé à ne pas en donner connaissance séance tenante mais seulement à en prévenir et à faire déposer la pétition au bureau des procès-verbaux pour mettre à même chaque membre d'en prendre connaissance.

Cette proposition fut combattue par Benjamin Constant. « Il faut, disait-il, accueillir toutes les intentions patriotiques parce que toutes ont une valeur. Écoutez toutes les réclamations des citoyens

(1) *Mon. officiel*, 12 pluviôse an VIII.

parce qu'il vaut mieux supporter l'ennui de trente réclamations mal fondées qu'en repousser une seule juste. »

Le Tribunat pensa qu'il avait suffi de parer au plus gros danger, à la répétition des scènes dont la Convention avait été le théâtre, et le projet de la commission fut rejeté.

Sous l'Empire, l'examen des pétitions fut enlevé au corps législatif. Un décret du 20 septembre 1806 constitua une commission des pétitions composée de deux conseillers d'Etat, quatre maîtres des requêtes, quatre auditeurs.

L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 12 avril 1815 (art. 65) assurait à tout citoyen le droit d'adresser des pétitions individuelles soit au gouvernement, soit aux deux Chambres. Néanmoins ces dernières mêmes doivent porter l'intitulé « A Sa Majesté l'Empereur ». Elles étaient présentées aux Chambres sous la garantie d'un membre qui recommandait la pétition. Séance tenante, lecture en était faite publiquement et si la Chambre les prenait en considération, le président les portait à l'empereur.

Les événements ne permirent point à ce système de fonctionner; en supprimant presque tous les abus auxquels le droit de pétition avait donné

lieu, il avait grandes chances de supprimer le droit lui-même.

La Charte de 1814 est la première de nos constitutions qui interdise formellement d'apporter en personne des pétitions à la barre (art. 35).

Le règlement de la Chambre des députés institua une commission mensuelle de neuf membres. Les pétitions étaient rapportées chaque semaine d'après leur ordre de réception. Trois jours avant la séance où le rapport doit être présenté, le feuilleton annonce la date du rapport, le nom et le domicile du pétitionnaire et l'objet de sa pétition. Le rapport était lu en comité secret si cinq membres au moins de la Chambre le demandaient.

Les art. 62, 63, 65 du règlement de 1833 de la Chambre des pairs décident qu'il sera tenu au secrétariat un registre d'inscription des pétitions. Un comité de sept membres, renouvelé chaque mois, les examine et les rapporte en séance publique deux fois par mois au moins.

A la Chambre des députés, chaque bureau nomme à la majorité absolue un de ses membres pour former une commission chargée de l'examen et du rapport des pétitions.

Cette commission fait chaque semaine son rapport en séance publique. Elle est renouvelée tous les mois.

Après la Révolution de février, un des premiers actes de l'Assemblée nationale fut de voter le décret du 12 mai 1848, réglementant l'exercice du droit de pétition. Certains membres prétendaient que cette réglementation devait figurer plutôt dans la Constitution ; à quoi on leur répondit que le droit de pétition, naturel par essence, était indépendant de toute Constitution, qu'il n'y avait qu'à préciser les formes suivant lesquelles on pouvait l'exercer, œuvre exclusivement réglementaire. Ce décret du 12 mai n'apporte aucun changement important. Il renouvelle l'interdiction du dépôt des pétitions à la barre. Elles doivent être rédigées par écrit, signées et adressées au président « qui résume l'Assemblée ».

Sur un registre spécial, elles sont inscrites sous un numéro, d'après leur ordre d'arrivée avec le « nom du pétitionnaire » et l'exposé du sommaire de sa demande.

La rédaction du décret ne satisfaisait pas l'un des représentants, le citoyen Julien, qui demanda si, en employant l'expression « nom du pétitionnaire », on avait l'intention de prohiber les pétitions collectives. On lui répondit qu'elle visait seulement la défense d'adresser des pétitions anonymes. Il n'insista pas parce que, dit-il, il restait entendu que

l'on pouvait faire des pétitions en « nom collectif ». Bien que cette interprétation n'ait pas été relevée, nous la croyons fausse. Peu de temps après, le décret du 2 août interdit toute pétition collective de clubs sous peine d'une amende de 100 à 500 fr. et, suivant les cas, d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et de la privation des droits civils de un à cinq ans.

Plus intéressante était l'observation d'un autre député qui demandait que le décret imposât aux ministres l'obligation de rendre compte dans le délai d'un mois du sort des pétitions que l'assemblée leur avait renvoyées. Cette proposition était fondée sur ce que d'après ce représentant, les ministres de la monarchie de Juillet enfouissaient dans les cartons toutes les pétitions qui ne leur plaisaient pas. On la renvoya à la commission de constitution parce que les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doivent être réglés par la constitution et non par un décret (1).

Ce décret du 12 mai ne tarda pas à être violé. Raspail, vaincu aux élections générales, tenta d'organiser un mouvement contre l'Assemblée. A cette époque, les esprits se passionnaient pour tout ce

(1) *Moniteur universel*, 12 mai 1848.

qui touchait à la Pologne. Raspail exploita ce sentiment, fit voter par son club une pétition en faveur des « frères de la Vistule » et décider qu'elle serait portée à l'Assemblée par tous les signataires. Une première tentative échoua le 13 mai, grâce au représentant Vavin qui harangua la foule et la fit consentir à lui remettre la pétition qu'il déposerait lui-même. Mais deux jours après, les clubs se réunissent de nouveau et reprennent le chemin de l'Assemblée. Ils envahissent la salle des séances, et pendant quelques heures le tumulte fut à son comble. Barbès, qui s'était emparé de la tribune, fit voter par la populace l'envoi d'une armée en Pologne et un impôt d'un milliard sur les riches (1).

C'est pour éviter le retour de ces désordres que l'Assemblée vota le décret du 2 août cité plus haut.

Les dispositions du décret du 12 mai furent reproduites dans le chapitre VII du règlement de l'Assemblée.

Pour la première fois depuis 1789, il n'y a plus de comité des pétitions. Les représentants sont répartis en quinze comités de soixante membres. Ils sont chargés de l'examen des propositions et des pétitions qui concernent leurs attributions res-

(1) *Moniteur officiel*, 18 mai 1848.

pectives (art. 12 du Règlement du 20 mai). Les pétitions étaient renvoyées par le président de l'Assemblée au comité compétent où tout membre pouvait en prendre connaissance. Elles devaient être rapportées au moins une fois par semaine. Le feuillet indiquait, trois jours auparavant, le numéro de la pétition, son objet et le nom du pétitionnaire.

En 1848, comme à toute époque troublée, les pétitions furent très nombreuses. La constitution du 4 novembre consacre, dans son art. 8, le droit d'en adresser.

Napoléon III, craignant que l'arme de la pétition dont il s'était si bien servi ne se retournât contre lui, réglementa très strictement l'exercice du droit de pétition, ce fut l'objet du décret du 31 décembre 1852.

Le Corps législatif ne peut recevoir de pétitions, elles doivent être adressées au Sénat, conformément à l'art. 45 de la constitution. Des commissions nommées chaque mois dans les bureaux sont chargées de les examiner. Le feuillet des pétitions est toujours communiqué à l'avance au ministre d'Etat.

Le rapport est fait en séance publique et le vote du Sénat ne peut plus porter que sur l'ordre du jour pur et simple, le dépôt au bureau des rensei-

gnements ou le renvoi au ministre compétent ⁽¹⁾. Dans ce dernier cas, le président du Sénat doit transmettre au ministre d'Etat la pétition et un extrait de la délibération.

Il est difficile de connaître quel fut le sort des pétitions adressées au Sénat jusqu'en 1861, car jusqu'à cette époque les séances ne furent point publiques. Cependant un rapport soumis à l'empereur contenant les renseignements fournis par les divers départements ministériels sur les suites données aux pétitions que le Sénat leur avait renvoyées pendant la période de 1852 à 1856 a été publié. Il nous montre que le Sénat a été saisi par les pétitionnaires de demandes de toutes sortes.

Les huissiers se plaignent en 1853 de ce que leurs charges ne rapportent pas assez et ils demandent un tarif nouveau. Le ministre de la justice leur répond que les frais sont déjà trop élevés, mais qu'il veillera à ce que les cessions d'offices soient moins onéreuses que par le passé.

Puis c'est un pétitionnaire qui demande le rétablissement de l'article du code pénal, punissant l'usurpation de titres nobiliaires. Un projet de loi, préparé sur l'ordre de l'empereur, lui donne satisfaction.

(1) Un décret de 1864 rétablit la question préalable.

Un autre demande que les cendres du duc de Reichstadt soient rapportées en France.

En 1861 les séances du Sénat deviennent publiques et le principal grief que l'on pouvait faire à la réglementation de 1852 disparaît ainsi.

Enfin en 1870 la nouvelle constitution permit d'adresser des pétitions au Corps législatif.

Le décret du 29 mai reproduit relativement à l'exercice du droit de pétition celui du 31 décembre 1852 avec cette seule modification que les pétitions transmises par le président de l'une ou l'autre Chambre au ministre compétent doivent en outre être communiquées au garde des sceaux.

L'Assemblée nationale, à peine constituée, vit affluer sous forme de pétitions des masses de projets de constitution et de réformes électorales. A une seule séance, celle du 13 mai, 49 pétitions émanant de commissions municipales figuraient au feuillet.

Les propositions les plus bizarres étaient présentées. Allait-on les soumettre toutes à l'Assemblée? M. Wallon ne le pensa pas et demanda que la commission pût de son chef écarter certaines pétitions. Sa proposition renvoyée à une commission fut rapportée par M. de Bonald. « Le sentiment exquis des convenances, disait-il, qui est

le caractère distinctif de l'esprit français, supporte difficilement que dans les circonstances les plus douloureuses pour la patrie, des cerveaux malades ou de vaniteuses et ineptes personnalités nous imposent l'obligation de subir à la tribune, à l'heure même où s'y doivent traiter les plus graves questions, l'exposé de leurs fiévreuses élucubrations ou de leurs burlesques excentricités. Un pareil abus d'un droit légitime constitue une atteinte grave à la dignité de l'Assemblée. » :

La commission proposa donc et fit accepter le texte suivant :

« La commission peut, lorsqu'à l'unanimité des membres présents elle l'aura jugé convenable, ne rapporter à la tribune que par l'indication du nom de leurs auteurs et leur numéro d'ordre au rôle général les pétitions qui ne lui paraîtraient pas mériter un débat public.

» Ces pétitions seront rangées au bulletin sous cette dénomination spéciale : pétitions que la commission à l'unanimité propose d'écarter par la question préalable conformément à l'article 95 du règlement.

» Si avant l'adoption des conclusions du rapporteur un membre de l'Assemblée en fait la demande, toute pétition comprise sous cette dénomination

sera rapportée en la forme ordinaire au jour fixé pour le prochain rapport des pétitions (art. 95 du règlement) ».

Les pétitions inconvenantes ou ridicules étaient ainsi radicalement écartées ; on comprend qu'il ne se trouverait pas un membre de l'Assemblée pour en demander le rapport en séance publique.

M. de la Rochejacquelin avait même proposé que le nom des pétitionnaires ainsi éconduits ne figurât pas au bulletin. Pour beaucoup d'entre eux, pensait-il, c'était une réclame déjà bien suffisante que d'avoir leur nom mentionné à la tribune. Sa proposition n'eut pas de succès.

On avait ainsi paré au plus pressé. Ce ne fut qu'en juillet 1873 que parut la réglementation dans tous ses détails de l'exercice du droit de pétition. Elle forme les art. 90 à 95 du règlement de l'Assemblée.

Les pétitions doivent être rédigées par écrit et signées. Elles doivent en outre indiquer la demeure du pétitionnaire ou de l'un d'eux, si elles portent plusieurs signatures. Ces signatures seront légalisées, et, au cas où la légalisation serait refusée, le pétitionnaire ferait mention de ce refus à la suite de la pétition.

Les pétitions sont adressées au président de

l'Assemblée, mais elles peuvent aussi être déposées par un représentant qui fait en marge mention du dépôt et signe cette mention.

Une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être reçue par le président ni déposée sur le bureau. Tout représentant qui se sera constitué intermédiaire entre le rassemblement et l'Assemblée sera passible, suivant la gravité des cas, des peines portées à l'art. 113 du règlement (art. 90).

Les pétitions, dans l'ordre d'arrivée, sont inscrites sur un rôle général; on indique le nom et la demeure du pétitionnaire; sommairement, l'objet de la pétition, et, le cas échéant, le nom du représentant qui l'a déposée. Ce rôle est imprimé et distribué.

Les pétitions sont renvoyées à la Commission; cependant celles qui sont relatives à une proposition soumise à l'examen d'une Commission spéciale sont directement envoyées à cette Commission par le président. La Commission des pétitions peut également décider ce renvoi.

La Commission examine la pétition et prend une résolution, elle en donne avis au pétitionnaire. Elle rapporte en séance publique les pétitions sur lesquelles elle conclut au renvoi à un ministre et

celles qu'elle juge utiles de soumettre à l'examen de l'Assemblée.

Chaque semaine un feuillet est distribué; il mentionne le nom et le domicile du pétitionnaire, l'objet de sa demande, le nom du rapporteur, la résolution de la Commission avec les motifs succincts, sauf le cas que nous avons vu plus haut.

Un membre de l'Assemblée peut, sur demande adressée par écrit au président, faire rapporter en séance publique les pétitions écartées par la commission. Cette demande doit être faite dans le délai d'un mois, sinon la résolution devient définitive et est mentionnée au *Journal officiel*.

Les ministres doivent rendre compte dans les six mois de ce qu'ils ont statué sur les pétitions qui leur avaient été renvoyées.

La constitution de 1875 a jugé inutile de consacrer formellement le droit de pétition. Mais la loi du 23 juillet 1879 décide que toute pétition ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou de les déposer à la barre. Toute infraction à cette règle, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédac-

tion ou l'apport aux Chambres ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie des peines édictées par le § I de l'art. 5 de la loi du 7 juin 1848 ⁽¹⁾ (art. 6 et 7).

Les règlements de la Chambre et du Sénat sur la réception et l'examen des pétitions sont identiques, sauf cette légère différence qu'à la Chambre le feuillet est distribué chaque semaine alors qu'au Sénat il ne l'est que tous les mois. Cela tient à ce que les pétitions adressées à la Chambre sont beaucoup plus nombreuses que celles envoyées au Sénat. Ces deux règlements reproduisent celui de 1873 de l'Assemblée nationale. Ils spécifient cependant que les pétitions déposées par un représentant le seront entre les mains d'un secrétaire, alors que le règlement de 1873 n'interdisait pas le dépôt à la tribune, ce qui d'ailleurs n'arriva jamais.

La Commission range les pétitions en trois catégories : celle qu'elle propose de renvoyer aux ministres; celles qu'elle juge utiles, indépendamment du renvoi, de soumettre à l'Assemblée, celles enfin

⁽¹⁾ L. du 7 juin 1848 : « Quiconque faisant partie d'un attroupement non armé ne l'aura pas abandonné après le roulement précédant la deuxième sommation sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois. Si l'attroupement n'a pu être dissipé que par la force, la peine sera de six mois à deux ans. »

qui ne lui paraissent pas devoir être soumises.

Le rapporteur indique sommairement à la tribune l'objet des pétitions et les conclusions de la commission. Il peut demander pour certaines d'entre elles, prises en bloc, la question préalable, avant tout rapport. C'est ce que fit l'Assemblée nationale après avoir écarté les pétitions du Conseil municipal du Puy pour les quarante-huit autres pétitions émanant de commissions municipales. M. Brisson prétendait que le règlement obligeait à rendre compte de toutes les pétitions; mais le président lui fit justement remarquer qu'il y avait dans le même règlement un article donnant toujours la priorité à la question préalable⁽¹⁾.

Très rarement la commission demande et obtient l'impression de son rapport.

Le rapporteur d'une pétition peut demander la priorité ou l'urgence pour son examen. Au Sénat, la décision sur cette demande est prise par assis et levés sans débats. Il en est de même à la Chambre, à moins que le scrutin public ou secret ne soit demandé.

(1) En sens contraire : décision du Sénat du 11 avril 1866. Le rapport doit toujours être lu. La question préalable ne peut être votée avant la lecture du rapport, semble-t-il, qu'au cas où la pétition émane d'un corps constitué.

Lorsque la Commission propose l'ordre du jour pur et simple, mais qu'un député réclame le renvoi au ministre compétent, la demande de renvoi obtient la priorité. C'est ce qu'a décidé l'Assemblée nationale dans sa séance du 22 mars 1873 relativement à une pétition émanant d'habitants d'Ajaccio en faveur du prince Napoléon qu'ils avaient élu conseiller général bien qu'alors exilé.

Forme des pétitions. — L'article 13 de la loi du 13 brumaire an VII dispense du timbre les pétitions adressées aux Chambres.

Les pétitions, disent tous les règlements, doivent être rédigées par écrit. Bien que l'article 7 de la loi du 22 juillet 1879 distingue l'écrit de l'imprimé, il est hors de doute que les pétitions peuvent être imprimées. Elles le sont même généralement quand elles doivent porter de nombreuses signatures. Cependant un arrêté du préfet de la Haute-Vienne du 5 avril 1879 interdit la circulation de pétitions imprimées à l'avance et colportées à l'état de formules manuscrites ⁽¹⁾.

L'imprimé contenant une pétition destinée à être signée doit porter l'indication des nom et demeure de l'imprimeur (Bordeaux, 24 mai 1872).

(1) Poudra et Pierre, *Traité de droit parlementaire*, n. 522 bis, *Suppl.*

L'article 4 de la loi du 21 juillet 1881 sur la presse rend applicables à *tous les genres d'imprimés* devant être publiés les dispositions de l'article 2 qui impose l'indication du nom et du domicile de l'imprimeur, à peine, contre celui-ci, d'une amende de 5 francs à 15 francs; au cas de récidive dans le délai de douze mois, la peine de l'emprisonnement pourrait être prononcée.

Mais la loi ne soumettant au dépôt que les journaux ou écrits périodiques, les pétitions imprimées échappent à cette obligation. Antérieurement à la loi de 1881, la jurisprudence avait décidé qu'une pétition imprimée et faisant corps avec un journal, mais qui était destinée à en être séparée, était soumise à la déclaration et au dépôt préalable (Cass., 28 nov. 1850; 22 fév. 1851). Et que si cette pétition traitait de matières politiques, elle devait en outre être déposée vingt-quatre heures avant la publication, conformément à la loi du 27 juillet 1849, nonobstant le dépôt qui, en vertu de la loi du 18 juillet 1828, devait être aussi effectué au même lieu, mais au moment seulement de la publication du journal dont elle fait partie (Cass., 28 nov. 1850).

Les pétitions doivent être rédigées en termes convenables autrement elles pourraient être com-

prises parmi celles que la commission propose d'écarter par la question préalable conformément à l'art. 95 du règlement⁽¹⁾.

Légalisation. — Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées, ou si la légalisation n'a pas été accordée, mention du refus doit être faite par le pétitionnaire au bas de sa pétition. La légalisation d'une signature n'étant que la certification de son authenticité, il semble qu'elle ne doit jamais être refusée⁽²⁾. La circulaire du préfet de la Haute-Vienne que nous avons citée plus haut déclare qu'un maire ne peut refuser de légaliser une signature, quelle que soit la nature de la pétition, mais il doit exiger qu'elle soit apposée devant lui ou, tout au moins, que la véracité de chacune d'elles, s'il y en a plusieurs, soit certifiée individuellement par deux témoins qui déclarent l'avoir vu apposer librement. Cependant il arrive que des maires refusent de légaliser des signatures apposées sur des pétitions surtout, quand ces pétitions contiennent des expressions injurieuses ou grossières.

(1) En sens contraire Berriat-Saint-Prix, *Cours de dr. adm.*, p. 321.

(2) Dalloz, *Rép.*, v^o *Pétition*. — D'après un avis du ministère de l'intérieur du 8 nov. 1899 (*Rev. gén. d'adm.*, fév. 1900), les maires ont un certain pouvoir d'appréciation bien que la légalisation des signatures n'implique à aucun degré ni que le maire approuve l'écrit ni même qu'il en ait pris connaissance.

Le pétitionnaire peut alors soutenir que ce refus lui cause un préjudice et réclamer au maire des dommages-intérêts. Dans ce cas l'autorité judiciaire est incompétente pour connaître de la demande en indemnité formée contre un maire à raison de la décision par laquelle il a refusé de légaliser une signature mise au bas d'une pétition adressée aux Chambres (Tribunal des conflits, 29 nov. 1879). L'autorité administrative est seule compétente, car c'est en leur qualité d'agents du pouvoir central que les maires certifient la sincérité des signatures de leurs administrés. La jurisprudence suit unanimement la doctrine du tribunal des conflits.

D'ailleurs on ne voit pas bien ce qui peut servir de base à une telle action, la mention du refus apposée par le pétitionnaire suppléant à la légalisation. De plus, l'absence de la légalisation n'entraîne pas *ipso facto* le rejet de la pétition.

En 1878, un pétitionnaire demande à la Chambre de fixer le jour de la Fête Nationale. Sa signature n'était pas légalisée. Cependant la commission ne crut pas devoir lui opposer une fin de non-recevoir pure et simple, tirée du défaut d'exécution de cette formalité. En raison de l'intérêt que l'on trouva à la pétition, la commission proposa le renvoi au ministre de l'intérieur.

CHAPITRE VI

DE LA DIFFAMATION PAR PÉTITIONS

Les plaintes adressées aux Chambres par voie de pétitions obligent le plus souvent à alléguer des faits portant atteinte à l'honneur et à la considération des personnes ou des corps constitués auxquels on les impute. La pétition devient alors un véritable écrit diffamatoire. Son auteur va-t-il tomber sous le coup de la loi pénale? Si on admet l'affirmative, il y aura entrave indirecte mise à l'exercice d'un droit que l'on considère comme illimité. En décidant que le pétitionnaire ne commet pas de délit, bien que les faits allégués soient diffamatoires, on va ouvrir la porte à de nombreux abus et donner un moyen d'échapper aux lois répressives.

Dans une première hypothèse, celle où le pétitionnaire vise des personnes ou des corps énumérés aux art. 31, 35, § 1 et 2 de la loi du 29 juillet 1881, il n'y a pas de difficulté : la vérité du fait diffamatoire, quand il est relatif aux fonctions de

ces personnes ou de ces corps, peut être établie (1). Le pétitionnaire de bonne foi pourra sans danger exercer son droit de plainte.

Mais, en se tenant au texte de la loi, la preuve des faits diffamatoires n'est pas admise quand il s'agit de particuliers à moins qu'ils ne soient directeurs ou administrateurs d'entreprise industrielle, commerciale ou financière, faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit. La personne qui se prétend lésée pourra hésiter à exercer son droit de plainte, tout en ayant de justes motifs de le faire.

Pour que les imputations diffamatoires tombent sous l'application de la loi, il faut qu'elles soient rendues publiques par des discours, des écrits, ... ou autres moyens énumérés dans les art. 23 et 28 de la loi de 1881. C'est la publication des faits réputés diffamatoires qui constitue le délit. « Le but de la loi, disait M. de Serre en 1819, a été de punir seulement la publication dans laquelle elle fait résider le délit. »

Supposons donc une telle pétition rapportée à la tribune, quel est l'auteur principal de la publication? Est-ce le pétitionnaire ou le rapporteur?

(1) Ministres, membres des Chambres, fonctionnaires publics, dépositaires ou agents de l'autorité publique, ministres d'un culte salarié par l'Etat, citoyen chargé d'un mandat public temporaire, juré ou témoin à l'occasion de sa déposition. Corps constitués, armées de terre et de mer, administrations publiques.

Dans une première doctrine, on considère le pétitionnaire comme l'agent principal de la publicité, le rapporteur n'en est que le complice. La cause génératrice d'un délit réside avant tout dans les actes moraux; l'homme qui a servi d'instrument est bien aussi un auteur du délit, mais s'il est irresponsable aucune imputabilité n'existe à sa charge et l'acte délictueux retombe seul sur celui qui l'a fait agir.

Or le pétitionnaire a voulu, prévu et provoqué la publicité, peu importe qu'il n'en soit point l'auteur direct, il est l'auteur principal de la diffamation publique. Le rapporteur, son complice, n'est en quelque sorte qu'un agent matériel, irresponsable du délit. Il est formellement couvert par l'art. 41 de la loi de 1881 qui dispose que : « Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports ou toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des Chambres ».

Les pétitions ne jouissent à aucun titre de l'immunité consacrée par cet article, lors même qu'elles seraient signées par un des membres de la Chambre à laquelle elles seraient adressées. Il ne peut y avoir de doute à cet égard. Lors de la discussion de la loi sur la presse de 1819, M. Manuel avait

proposé à la Chambre des députés un amendement d'après lequel les pétitions auraient joui du privilège accordé aux discours des députés, cet amendement fût repoussé.

Cette doctrine qui fait du pétitionnaire l'agent principal de la publicité a été soutenue par MM. de Grattier et Chassan⁽¹⁾ et suivie souvent par la jurisprudence (Paris, 7 mars 1817, 3 janvier 1829; Nîmes, 23 mars 1877).

Elle nous paraît inacceptable, le pétitionnaire n'a participé en rien à la publicité et on ne peut dire qu'il l'ait voulue.

Une deuxième doctrine, proposée par MM. Barbier et Dalloz⁽²⁾ déclare que l'auteur de la pétition est absolument irresponsable de la publicité. Elle n'admet pas qu'il soit l'agent principal du délit; il n'en est, aux termes de l'art. 60 du code pénal, que le complice: il ne tombera même pas, comme tel, sous le coup de la loi. Sans doute, en principe, le complice ne bénéficie pas des excuses qui sont personnelles à l'auteur principal, mais ici et aux termes mêmes de l'art. 41, l'immunité n'est point accordée au rapporteur mais bien aux discours prononcés à la

(1) De Grattier, *Lois sur la presse*, I, p. 217; Chassan, *Lois sur la presse*, I, p. 373.

(2) Barbier, *Code de la presse*, I, n. 279 s.; Dalloz, *J. G.*, au mot *Presse*.

Chambre et aux pièces et aux rapports publiés par son ordre.

Cette doctrine, si elle était admise, aurait le grave inconvénient de permettre impunément la diffamation publique. Elle est de plus illogique, car la pétition, privée de l'immunité parlementaire, ne peut en bénéficier indirectement en s'incarnant dans le rapport.

M. Barbier cherche ailleurs que dans la lecture du rapport l'élément de publicité nécessaire pour la répression de la diffamation. Il décide que les tribunaux, en négligeant les révélations orales faites à la Chambre, pourraient fort bien faire résulter la publicité des imputations calomnieuses contenues dans une pétition du seul fait de sa remise à l'une des deux Chambres. Cela nous paraît en contradiction avec la doctrine de la cour de cassation qui, « par une juste application des principes » dit ailleurs M. Barbier, a toujours décidé que le registre des délibérations d'un conseil municipal, déposé aux archives de la mairie, ne pouvait, malgré faculté donnée à tous les habitants ou contribuables d'en demander communication, être assimilé à un écrit exposé dans un lieu public et opérant par lui-même la publication de son contenu. *Eadem est ratio*. Pour lui encore, la publicité par

distribution ne saurait être douteuse quand la pétition est collective, quand elle a été colportée, répandue à plusieurs exemplaires (Trib. de Vendôme, 10 octobre 1846; Orléans, 31 mai 1847). M. Fabreguettes, *Code de la presse*, n. 796) incline seulement à penser qu'en principe une pétition collective est par essence empreinte de publicité.

La jurisprudence a trouvé, croyons-nous, un moyen fort sage pour échapper aux deux écueils que nous avons signalés : restriction arbitraire du droit de pétition et abus de ce droit. Elle distingue suivant que le pétitionnaire est de bonne ou de mauvaise foi.

Sans doute, la preuve des faits diffamatoires allégués contre un particulier semble écartée par la loi d'une façon absolue mais, dit la cour de Nîmes, de ce qu'une lacune peut exister dans la loi, elle ne saurait invalider les principes incontestables de notre législation. Pour discerner l'usage licite du droit de pétition de l'abus de ce même droit, les tribunaux n'ont qu'à rechercher dans la plénitude de leur appréciation, en dehors de toute inspiration autre que celle de la justice et des lois, si l'auteur d'une pétition contenant allégation de faits portant atteinte à l'honneur et à la considération

de tout individu, a été de bonne ou de mauvaise foi (1).

Lors donc que les faits diffamatoires auront été rendus publics par voie de pétition, il faudrait toujours en autoriser la preuve, quelle que soit la qualité de la personne attaquée. Sera punissable celui qui, par malveillance ou même seulement par légèreté use du droit de pétition contrairement à la vérité.

Cette solution qui a l'inconvénient de faire échec au texte de la loi de 1881 a par contre l'immense mérite d'être équitable et de ne pas entraver l'exercice légitime du droit de pétition.

(1) Cour de Nîmes, 13 janvier 1881, S., 81. 2. 42.

CHAPITRE VII

DU RÔLE POLITIQUE DES PÉTITIONS

Les pétitions peuvent avoir sur la politique une grande influence; couvertes de nombreuses signatures, elles indiquent à ceux qui ont l'initiative des lois les vœux du pays. Il est alors difficile et peu sage de n'en point tenir compte.

C'est ce rôle politique des pétitions que nous allons suivre sous les différents régimes.

Pendant la Révolution, on abusa du droit de pétition, non pas du droit de plainte, c'eût été dangereux, toutes les atteintes portées à la liberté l'étaient au nom de l'intérêt supérieur de la patrie; on le prétendait du moins.

Ce qu'exprimaient alors les pétitions, c'étaient des projets de constitution, des vœux politiques; elles prétendaient tracer au législateur la voie qu'il devait suivre, la lui imposer comme conforme au

désir de la nation. C'est la pression exercée par les « sans culottes tyrannicides » qui obligea la Convention à mettre en accusation et à condamner Louis XVI et les membres de la famille royale.

On invoquait les pétitions comme une émanation de l'opinion publique, alors qu'elles n'étaient que l'ouvrage d'une coterie ⁽¹⁾.

Pendant la période intermédiaire, le zèle des pétitionnaires se ralentit, mais il se réveille sous la Restauration. Le gouvernement semblait avoir pris à tâche de froisser et ses adversaires et ses amis, d'où de nombreuses protestations qui, à cette époque de suffrage restreint, permettaient aux adversaires de la Restauration de se rendre compte de leur nombre.

En 1819, des pétitions provoquées par les sociétés politiques demandent le rappel des citoyens qui avaient été exilés comme régicides ou comme ayant accepté des fonctions pendant les Cent Jours.

Le ministre, M. de Serres, déclara qu'une distinction devait être faite entre les individus frappés par la loi de 1816. Pour ceux qui avaient été éloignés temporairement, la Chambre pouvait avoir confiance dans la clémence royale; quant aux mem-

⁽¹⁾ *Mém. officiel*, Tribunat, 12 pluviôse an VIII. — Rapp. de Huguet.

bres de la famille Bonaparte et aux régicides, jamais la mesure qui les frappait ne serait rapportée.

Cette déclaration satisfît la Chambre qui passa à l'ordre du jour. Mais, à la suite de ces pétitions, le ministère multiplia le nombre des lettres de rappel.

En 1820, c'est la loi annoncée sur les élections qui provoque les pétitions.

En 1827, les projets de loi pour le rétablissement du droit d'aînesse, pour le régime de la presse font affluer les pétitions.

Le projet de M. de Peyronnet peut se résumer en un seul article, disait Casimir Périer; l'imprimerie est supprimée en France et transportée en Belgique au profit de l'étranger et des pays libres.

Plus qu'aucun autre, ce projet déchaîna l'agitation. Les lois si impopulaires de l'indemnité, du sacrilège, du droit d'aînesse n'avaient blessé en réalité que les intérêts matériels ou moraux de la classe moyenne; celle sur la presse frappait de nombreuses catégories d'ouvriers et faisait intervenir la classe laborieuse dans le mouvement politique (1).

Les imprimeurs et les libraires de Paris envoyè-

(1) De Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations*, VII.

rent à la Chambre des députés une pétition où figuraient les noms de 250 signataires appartenant à tous les partis.

Les nombreuses industries menacées par cet acte de vengeance et de haine contre la pensée humaine, cette loi vandale, comme l'appelait M. de Chateaubriand, imitèrent l'exemple de l'imprimerie et de la librairie et recoururent à la voie des pétitions. Royer-Collard les appuya éloquemment à la tribune ⁽¹⁾.

Elles furent écartées par l'ordre du jour et non par la question préalable comme le voulait la Commission.

Monarchie de Juillet. — En 1840, se produisit un mouvement important en faveur de la réforme électorale. Dans tous les départements circulaient des pétitions qui, transmises à Paris, allaient obliger les ministres à discuter la question électorale. Ces pétitions furent déposées par Arago et rapportées le 16 mai par M. Golbéry. Elles étaient classées selon le système proposé par les pétitionnaires :

Suffrage universel et direct.

Extension du droit électoral aux gardes nationales.

⁽¹⁾ Chambre des députés, Séance du 17 janvier 1827.

Abolition du serment politique.

Election à deux degrés.

Fixation d'un minimum de 600 électeurs par collège.

Vote au chef-lieu de département.

Adjonction à la seconde liste du jury.

Pour les deux premiers, la commission proposait l'ordre du jour ; pour les autres, elle concluait au renvoi au président du conseil et au ministre de l'intérieur.

Les conclusions furent vivement attaquées par Arago et Garnier-Pagès. Ils n'obtinrent qu'une victoire morale qui devait plus tard porter ses fruits (').

Le pétitionnement en faveur de la réforme électorale reprit en 1847. Il existait à Paris un comité central établi en 1845 pour diriger les élections de la capitale et qui, depuis, avait continué son action. Il décida d'inviter le pays à réclamer par voie de pétitions la réforme électorale et la réforme parlementaire.

Le texte en fut rédigé par M. Pagnerre. Le gouvernement ne s'en alarma pas ; il avait vu bien d'autres pétitions arriver à la tribune et y expirer.

(') Elias Regnault, *Histoire de huit ans*, I, chap. V.

On allait de nouveau demander à la Chambre élective quelle opinion elle avait d'elle-même : pouvait-elle hésiter à répondre encore une fois qu'elle s'estimait douée de toutes les vertus ? C'est ce qu'elle fit ; la pétition fut rejetée. Les agitateurs qui avaient prévu cette fin de non-recevoir ne l'avaient pas attendue pour convoquer le peuple à des banquets où seraient tenus des discours réformistes ⁽¹⁾. Ils hâtèrent l'approche de la Révolution de février.

La constitution de 1848, hâtivement votée, satisfaisait peu de monde. Louis-Napoléon exploita le mécontentement général. Sur son ordre, les fonctionnaires, depuis le préfet jusqu'au garde champêtre, organisèrent un pétitionnement effréné en faveur de la révision de la constitution. Le ministre de l'intérieur déclara à l'Assemblée que le gouvernement avait fait connaître à ses fonctionnaires la nécessité absolue de la révision en les engageant à le déclarer aux citoyens qui leur demanderaient conseil. Au 1^{er} juillet 1851, 13.294 pétitions couvertes de 1.123.625 signatures étaient parvenues à l'Assemblée. Parmi ces pétitionnaires, 741.011 demandent la révision ; 370.511, la révision et la

⁽¹⁾ Elias Regnault, *op. cit.*

prorogation des pouvoirs du prince président, 13.103 la prorogation seulement.

Les tournées de révision servirent de passeport à cette propagande en faveur de Bonaparte, que dès le 23 mai le représentant Laclaudure avait dénoncé à l'Assemblée ⁽¹⁾.

Les pétitions étaient adressées aux maires par les préfets ; dans certaines communes, les instituteurs et les gardes champêtres étaient chargés de recueillir les signatures ; dans d'autres, les pétitions étaient déposées à la mairie et on y convoquait les habitants pour apposer leur signature. Certains magistrats, en renvoyant les formules imprimées, s'excusèrent de n'avoir pu, malgré leurs efforts, recueillir un plus grand nombre d'adhésions ⁽²⁾.

Ces pétitions vinrent appuyer les demandes de révision, faites par de nombreux représentants. Une commission spéciale fut nommée pour les examiner, elle rangea ces pétitions en trois catégories, la première comprenait celles qui, émanant des particuliers, demandaient la révision ou la prorogation ; la commission concluait au dépôt au bureau des renseignements ; la seconde

⁽¹⁾ *Moniteur officiel*, 1851, p. 1455.

⁽²⁾ *Moniteur officiel*, 9 juil. 1851.

catégorie réunissait certaines pétitions qui sollicitaient la révision *immédiate*, elles semblaient empiéter sur les prérogatives parlementaires, en donnant un ordre à l'Assemblée, pour cette raison on les écarta par l'ordre du jour; enfin, dans la troisième catégorie figuraient les pétitions émanant de conseils municipaux, elles furent renvoyées pour annulation au ministre de l'intérieur (1).

Ces pétitions n'eurent pas une grande influence sur l'Assemblée, les pressions exercées pour arracher les signatures rendaient trop suspecte cette sorte de consultation nationale. Mais Louis-Bonaparte avait pu ainsi s'assurer de l'entier dévouement des fonctionnaires à sa cause, du pouvoir qu'ils avaient sur leurs administrés; l'Assemblée, hostile à la révision, semblait méconnaître les volontés de la nation. Il pouvait désormais compter sur la réussite d'un coup d'Etat accompli, semblerait-il, pour faire respecter la souveraineté du peuple.

Les pétitions avaient préparé le 2 décembre.

La constitution de 1852 donna au Sénat seul le droit de recevoir des pétitions. Concurrément

(1) Rapport de M. de Melun, *Moniteur officiel*, 1851, p. 1945.

avec l'empereur, il avait l'initiative des modifications à apporter à la Constitution. Toute proposition de cette nature devait être signée par dix sénateurs au moins et approuvée par la majorité des bureaux, c'est-à-dire par trois.

Le Sénat, gardien de la constitution, avait le droit de l'interpréter, les pétitions qui sollicitaient l'interprétation d'un article devaient être préalablement lues *in extenso*.

Jusqu'en 1861, les séances du Sénat furent secrètes, puis elles devinrent publiques. A en juger par les procès-verbaux, on peut dire que le Sénat ne fut qu'une vaste commission de pétitions, la lecture et la discussion des rapports occupent presque toutes les séances et l'on ne peut s'empêcher d'admirer avec quelle autorité, quel soin scrupuleux furent examinées et traitées les questions soulevées par les pétitions. Les sujets juridiques sont rapportés par les premiers présidents de Royer et Bonjean, le procureur général Delangle, le baron Dupin, Chaix d'Est-Ange ; Sainte-Beuve, Le Verrier, Duruy, les cardinaux Donnet et de Bonnechose prennent part aux discussions des pétitions ayant trait à l'enseignement.

L'impôt progressif et les marchés à terme, le crédit agricole et l'assistance publique, la situation

des aliénés sont discutées à fond, au sujet de rapports de pétitions.

Mais nous ne retiendrons que les pétitions sur l'enseignement, les conseils municipaux, sur les pouvoirs de la Chambre des députés.

C'est par elles que se manifestait l'opposition. Toutes ces pétitions, disons-le dès maintenant, furent mal accueillies par le Sénat.

La lutte entre l'enseignement laïque et l'enseignement congréganiste était alors très vive. Depuis la loi de 1833 et d'après les lois et décrets postérieurs, il avait été admis que les instituteurs seraient choisis parmi les laïques ou les congréganistes suivant le vœu du conseil municipal. Contrairement à cette règle, le préfet d'Ille-et-Vilaine nomme un instituteur laïque alors que les habitants demandaient un congréganiste. L'archevêque de Rennes adresse une pétition au Sénat pour qu'il annule comme illégal, en vertu des art. 25 et 29 de la Constitution, l'arrêté du préfet.

De là naissent de longs débats au cours desquels la question de la liberté de l'enseignement est épuisée. Le rapporteur concluait à l'illégalité et proposait le renvoi au ministre; ce qui était irrégulier, la pétition demandant l'annulation d'un arrêté, le Sénat pouvait le prononcer. Le ministre

démontra que le vœu du conseil municipal n'était pas obligatoire pour le préfet et il fit repousser la pétition par la question préalable ⁽¹⁾.

Nombreuses sont les pétitions qui demandent que l'instruction primaire soit obligatoire et gratuite. Déjà en 1862, le rapport de l'une d'elles constate que tous les ans de pareilles pétitions sont adressées au Sénat et qu'elles se renouvelleront souvent parce que la question préoccupe nombre d'esprits élevés et en outre, « parce que l'esprit de parti s'en empare pour faire croire que la société ne fait pas assez d'efforts pour répandre l'instruction dans les masses » ⁽²⁾.

Toutes sont repoussées par l'ordre du jour. L'instruction primaire obligatoire entraînerait, d'après le rapporteur, des mesures inquisitoriales et vexatoires qui porteraient atteinte à l'autorité paternelle. Il considérerait comme absolument impossible de n'avoir qu'une seule école dans les villages dont les habitants appartiennent à diverses religions et enfin il assure que bien souvent le travail des enfants est nécessaire pour augmenter les ressources de la famille.

Plus tard, en 1867, la société industrielle de

⁽¹⁾ *Mon. off.*, 1862, p. 630.

⁽²⁾ *Mon. off.*, 1862.

Mulhouse demande seulement que les communes soient autorisées à déclarer l'enseignement primaire obligatoire. Michel Chevalier appuya vainement cette pétition ; il ne se dissimulait pas d'ailleurs en montant à la tribune, qu'il défendait une cause qui ne jouissait pas au Sénat d'une grande popularité, qui y était même vue avec défaveur.

En 1868, de longs débats, très passionnés, sont soulevés par des pétitions appelant l'attention du Sénat sur l'enseignement de certaines Facultés et proposant comme seul remède à la propagation des funestes doctrines qu'elles signalent, la liberté de l'enseignement supérieur.

Ces pétitions sont vivement soutenues par les cardinaux Donnet et Bonnechose qui vont jusqu'à demander que l'on interdise aux étudiants le dictionnaire de Littré. Un sénateur ne voyait qu'un remède à l'enseignement de l'Ecole de médecine que l'on représentait comme foncièrement matérialiste et conduisant au socialisme : fermer la Faculté et changer tous les professeurs. Duruy prit courageusement la défense de ses subordonnés et les seules victimes de cette longue lutte furent un malheureux étudiant dont le ministre annula la thèse comme contenant des idées subversives et le

professeur qui l'avait signée : il fut réprimandé⁽¹⁾.

En vertu de son droit d'interprétation, le Sénat eut à statuer sur une pétition de M. Darimon, député de la Seine, relative à la liberté de la presse et soulevant la question de savoir si les débats des deux Chambres reproduits par les journaux dans la forme réglée par l'art. 42 de la constitution et modifiée par sénatus-consulte du 3 février 1861 peuvent être soumis aux appréciations de la presse dans les limites que les lois leur tracent.

Les journalistes parlementaires avaient été verbalement invités à se conformer à l'art. 42 et le ministre interpellé au corps législatif sur l'interprétation de cet article n'avait pas voulu la donner, car c'était une question constitutionnelle.

Le Sénat se refuse à interpréter dans la forme voulue, c'est-à-dire par un sénatus-consulte, parce que tous les précédents établissaient de la façon la plus nette que la discussion était essentiellement distincte du compte-rendu, que le droit d'apprécier les débats est indépendant de l'obligation de ne publier que le compte rendu rédigé sous l'autorité des présidents du Sénat et du corps législatif. Mais le droit de discussion a une limite :

(1) *Mon. officiel*, 18, 19, 23 mai 1868.

la presse doit apprécier loyalement les débats législatifs ⁽¹⁾.

Un décret de 1864 avait rétabli pour les pétitions la question préalable pratiquée par les anciennes assemblées. Elle fut dès lors appliquée à toute une série de pétitions qui proposaient des modifications à la constitution. C'est un moyen en quelque sorte disciplinaire qui est un pouvoir du Sénat de manifester sa répulsion plus vive à l'occasion d'une pétition qu'on doit rejeter à cause de son inconvenance, c'est aussi le moyen d'écarter une pétition qui, bien que convenable, attaque la constitution ⁽²⁾.

Parmi les pétitions ainsi écartées par la question préalable, beaucoup demandaient que les maires et les adjoints fussent élus par les conseils municipaux. Le gouvernement voyait surtout dans ces magistrats des agents du pouvoir central dont il devait se réserver le choix ⁽³⁾.

Signalons une pétition rapportée le 13 février 1864 demandant l'élection par les Chambres de leur président et vice-présidents. Ce n'est pas le moment, dit-on en la repoussant par la question

(1) *Mon. officiel*, 16 avril 1863.

(2) M. Rouland, séance du 26 février 1866.

(3) Sénat, 6 février 1864.

préalable, de proposer des modifications constitutionnelles, en raison de la réaction qui se manifeste dans le pays.

Une autre pétition discutée à la séance du 25 mars 1865 avait pour but de proposer le fractionnement de la Chambre en trois parties éligibles à trois ou quatre ans de distance, et le retour au scrutin de liste départemental. Ces propositions étaient contraires, la première à l'art. 38 de la constitution, la seconde à l'art. 36, elle renversait en outre une des bases fondamentales adoptées par le vote du peuple des 20 et 21 décembre 1851 et ainsi conçue : « Un Corps législatif discutant et votant les lois nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection ». Un plébiscite eût donc été nécessaire pour donner satisfaction à cette pétition.

Nous arrivons à une pétition qui donna lieu à de longs débats au cours desquels le rapporteur, M. de la Guéronnière, fit un exposé très net et fort intéressant de l'origine et des phases successives du droit de pétition (1).

Cette pétition demandait que le Corps législatif pût recevoir lui aussi des pétitions. Le rappor-

(1) Sénat, 11 avril 1866.

teur concluait à l'ordre du jour. Le procureur général Delangle soutint qu'un tel rapport ne pouvait être écouté, qu'il en résulterait une infraction à la Constitution qui imposait certaines formes à la proposition de modifications constitutionnelles.

« C'est par la question préalable, disait-il, que le Sénat, autorisé par le décret de 1864, a toujours écarté les pétitions inconstitutionnelles. Il ne faut pas se dissimuler que depuis quelque temps on fait le siège de la constitution, on la mine, on la sape et des efforts hostiles sont faits pour la renverser. Ne permettez pas qu'on la discute; ouvrir la porte à la discussion, c'est ouvrir la porte au désordre. Le règlement veut que toutes les pétitions soient rapportées, mais son esprit, c'est la défense de la constitution; donc on peut voter la question préalable avant la lecture du rapport quand on sait que la pétition est entachée d'inconstitutionnalité.

Cette thèse ne fut pas admise par le Sénat. Le rapporteur fondait la demande de l'ordre du jour sur ce que le droit de pétition, représentant dans son acception la plus élevée l'initiative des citoyens, ne peut se combiner avec les attributs du Corps législatif qui n'a ni l'initiative des lois ni celle des perfectionnements de la Constitution. Mais il cons-

tatait qu'au Corps législatif on pouvait, sous prétexte de discuter l'Adresse, attaquer sans cesse la constitution, inattaquable au dire du Sénat.

On sait que la Constitution de 1870 donna satisfaction à cette pétition.

Le parti pris du Sénat de rejeter tous ces vœux de modifications constitutionnelles découragea sans doute les pétitionnaires, car à partir de 1867, les pétitions du genre de celles que nous venons de voir deviennent très rares et la question préalable est devenue en cette matière de jurisprudence parlementaire. L'opposition se manifesta par des moyens plus efficaces.

Après les événements de 1870, l'Assemblée nationale vit affluer sous forme de pétitions les projets de constitution.

L'établissement du suffrage universel et l'omnipotence parlementaire ont désormais rendu inutiles ces pétitions à caractère politique. On en signale parfois quelques-unes, citons tout récemment les pétitions voulant imposer au gouvernement, les unes des mesures contre la franc-maçonnerie, les autres la stricte exécution des décrets de 1880.

CHAPITRE VIII

DE L'UTILITÉ DU DROIT DE PÉTITION

Nous venons de voir les phases diverses par lesquelles a passé le droit de pétition. Exercé jusqu'à l'abus pendant les périodes troublées, délaissé quand le pays goûte le calme, il n'a pas produit les résultats qu'en attendaient ses défenseurs. Ce devait être l'arme qui défendrait toutes les libertés, ce n'est plus guère qu'un hochet, un de ces droits que nous sommes très fiers de posséder mais que nous n'exerçons pas parce que nous savons qu'il est frappé d'impuissance.

Comment pourrait-il en être autrement ? Le droit de pétition comprend, nous l'avons vu, celui de plainte et la faculté d'adresser aux Chambres des demandes touchant à l'intérêt général ou à des intérêts locaux.

Le droit de plainte qui devait servir à protéger la liberté individuelle n'a plus beaucoup d'occasions

de s'exercer. Le code pénal punit les atteintes portées à l'inviolabilité de la personne et du domicile, sans doute ses prescriptions pourront parfois être violées, mais il y a un recours devant les tribunaux. Si la solution qui intervient ne satisfait pas le plaignant, aura-t-il l'espoir de voir sa requête mieux accueillie par les Chambres? Evidemment non; le Parlement n'a pas à intervenir et ne peut intervenir dans les matières purement judiciaires. Sa pétition, il peut en être assuré d'avance, sera parfaitement inutile.

Quant au droit de s'adresser aux Chambres pour solliciter des mesures d'intérêt général ou d'intérêt local, il est beaucoup plus inutile encore que le droit de plainte. Les intérêts du pays sont en effet confiés aux élus du suffrage universel, suffrage libre, éclairé, nous assure-t-on, et qui, par suite, ne peut, en théorie du moins, que nous donner des législateurs sages, justement soucieux de tout ce qui touche au bien-être, à la prospérité du pays. Quelles mesures importantes pourraient donc échapper à leur perspicacité? Comment concevoir qu'on ferait en vain appel à leurs lumières et à leur dévouement.

Ce ne seront sans doute pas d'humbles pétitions qui pourront exciter leur initiative. Sans vouloir

suspecter le moindrement le zèle de nos représentants, nous pensons qu'ils ne prêtent pas toujours aux pétitionnaires une oreille attentive. Et ils sont excusables, ils en reçoivent de si bizarres ! Comment expliquer autrement que deux pétitions absolument identiques adressées à quelques jours d'intervalle — c'est un cas que nous connaissons — aient été la première repoussée par l'ordre du jour, la seconde renvoyée au ministre compétent ?

Pour mettre en avant les propositions d'intérêt local ou d'intérêt plus général, n'y a-t-il pas d'ailleurs un moyen beaucoup plus efficace que la pétition ?

Les conseils généraux et les conseils municipaux ont, nous le savons, le droit d'émettre des vœux sur les besoins de leur département ou de leur ville. Sans doute, ces vœux n'engagent en rien les représentants de la région ; ils sont, en effet, les délégués de la nation et non d'une certaine circonscription. Mais n'est-ce point, en pratique, une illusion, et nos élus ne sont-ils point plutôt les délégués de leurs électeurs, leurs agents auprès de l'Exécutif ? Et alors, ne se feront-ils pas, d'eux-mêmes, sans qu'il soit nécessaire de pétitionnements, les promoteurs, les défenseurs à la tribune de ces vœux exprimés par leurs mandants ?

Une minorité pourra, il est vrai, soumettre des idées, faire des demandes que les assemblées régionales refuseraient de formuler dans un vœu. Il serait alors chimérique de penser que ces vœux transmis à la Chambre par voie de pétition aient la moindre chance d'aboutir.

Les pétitions d'intérêt général ou d'intérêt local seront donc inutiles, parce que l'initiative parlementaire y suppléera largement. Elles le seront bien davantage quand le gouvernement seul aura l'initiative des lois ; les pétitions ne le décideront pas à faire ce qu'il ne veut pas faire.

S'il s'agit de mesures véritablement générales qui échappent aux représentants, absorbés par l'étude des besoins de leur circonscription, il y a, pour les leur signaler, d'autres moyens beaucoup plus efficaces que les pétitions.

D'abord, la presse. Evidemment, elle ne reflètera pas toujours l'opinion publique ; elle soutiendra le plus souvent des intérêts locaux ou des intérêts de parti. Les vœux qu'elle exprime comme émanant de l'opinion publique devront être minutieusement contrôlés avant d'être pris en considération. Cependant il peut y avoir, dans la presse, une unanimité de sentiments d'autant plus digne d'attirer l'attention qu'elle est plus rare.

Beaumetz voyait dans la presse un efficace moyen de suppléer aux pétitions.

« Le droit de pétition, disait-il, n'est pas aussi important qu'on le pense; il n'y a aucune pétition qu'on ne puisse suppléer par la liberté de la presse. Dans un Etat aussi étendu que le nôtre, où l'on ne peut guère connaître par la voie de la pétition le vœu de la majorité, un bon livre répand plus de lumière, fait mieux connaître le vœu public lorsqu'il a du succès, détermine mieux les administrateurs qui ne méprisent pas l'opinion publique que ne le feraient les pétitions » (1).

On peut objecter qu'à certaines époques, la liberté de la presse subira des atteintes qui l'empêcheront d'exprimer sincèrement les vœux de la nation. Mais n'y a-t-il pas tout lieu de croire que le droit de pétition ne sera pas plus respecté? Un Parlement qui étoufferait la voix de la presse, se ferait-il scrupule de limiter très strictement l'exercice du droit de pétition, ou de ne tenir aucun compte des demandes qui lui seraient adressées?

Ce n'est donc pas au développement de la presse, à la liberté presque illimitée dont elle jouit qu'il faut attribuer le discrédit dans lequel est tombé le droit de pétition.

(1) *Moniteur officiel*, séance du 10 mai 1791.

Le rival le plus redoutable de ce droit naturel, de ce palladium de la liberté, comme on l'appelait pompeusement il y a cent ans, se trouve croyons-nous dans ces groupements, dans ces ligues qui ont pour but de rechercher les abus et d'en découvrir le remède. Elles recueillent des hommes qui, tout en voulant demeurer en dehors de la politique, sont loin de se désintéresser de la chose publique. Hors des luttes parlementaires, si souvent stériles, ils mettent en commun leur science et leur bonne volonté. C'est de ces ligues, nous ne songeons pas à celles qui se donnent un but politique, que viendront toutes les réformes utiles à l'intérêt général du pays. Elles peuvent être assurées de trouver dans les Chambres un porte-parole beaucoup mieux documenté que ne pourrait l'être un pétitionnaire, beaucoup mieux écouté que le plus intéressant des rapporteurs.

CHAPITRE IX

DU DROIT DE PÉTITION DANS QUELQUES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾

Angleterre. — Nous avons vu les origines et le développement du droit de pétition en Angleterre jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, et nous avons constaté que les pétitionnaires s'adressaient depuis le XVII^e siècle beaucoup plus souvent à la Chambre des Communes qu'à celle des Lords. Le nombre des pétitions semble suivre en Angleterre une marche ascendante. Une commission de la Chambre des Communes est chargée de faire une première élimination, elle publie un rapport deux fois par semaine. La Chambre peut exiger la lecture et la discussion d'une pétition écartée par la commission.

(1) Dareste, *Constitutions européennes*, Annuaire de la Société de législation comparée, année 1876.

Toute pétition doit être écrite sans rature ni surcharge et se terminer par une prière.

Elles jouissent de la franchise postale.

Belgique. — L'art. 21 de la Constitution du 7 février 1831 reconnaît à chacun le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

Il est interdit de les présenter en personne aux Chambres. Celles-ci ont le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui leur sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu chaque fois que la Chambre l'exige.

Luxembourg. — Les dispositions de la Constitution belge ont passé dans celle du Grand-Duché de Luxembourg. Cette dernière déclare cependant que la Chambre ne s'occupera pas des pétitions ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elles ne tendent au redressement de griefs résultant d'actes illégaux accomplis par le gouvernement ou les autorités (Constitution de 1868, art. 27).

Prusse. — Tout Prussien jouit du droit de pétition ; les pétitions collectives ne peuvent être

présentées que par les autorités ou les corporations (Const. du 31 janv. 1850, art. 31).

Saxe. — La Constitution de 1831 ne sanctionne que le droit de plainte. Toute plainte contre un fonctionnaire doit être adressée à son supérieur hiérarchique. Si celui-ci ne la trouve pas fondée, il en avise le plaignant; au cas où cette décision ne le satisferait pas, il pourra alors adresser sa plainte aux Etats en leur demandant d'intervenir (art. 36).

Wurtemberg. — La Constitution de 1819 reconnaît le droit d'adresser aux Etats des pétitions écrites dans le cas d'agissements administratifs contraires à la loi ou aux règlements ou de retard dans une décision. La pétition ne pourra être adressée qu'après avoir recouru en vain à l'autorité administrative.

Allemagne. — Les pétitions adressées au Reichstag sont renvoyées à une Commission permanente à moins qu'elles ne soient relatives à des propositions déjà soumises à l'examen d'une commission spéciale auquel cas le renvoi est ordonné d'office par le président.

Chaque semaine la commission dresse un tableau des pétitions avec l'indication sommaire de leur objet et son avis. On ne discute les pétitions en

séance publique que si la Commission ou quinze membres le demandent. Le Reichstag doit statuer sur toutes les pétitions; il peut voter l'ordre du jour ou le renvoi au Conseil fédéral ou au chancelier de l'empire.

La commission reste en fonctions tant que le Reichstag n'a pas prescrit son renouvellement, mais après huit semaines de présence les membres peuvent demander leur remplacement.

Autriche. — Le droit de pétition appartient à tous mais seules les corporations ou associations ayant une existence légale peuvent adresser des pétitions collectives.

Les pétitions doivent être déposées par un des membres de l'Assemblée. Elles peuvent être recommandées au gouvernement ou donner naissance à une proposition qui est discutée suivant la procédure parlementaire ordinaire.

Il n'y a pas d'époque fixée pour la lecture du rapport des pétitions. Celles qui n'ont pas été examinées dans le cours de la session où elles ont été déposées sont de plein droit renvoyées au gouvernement.

Espagne. — Tout Espagnol a le droit d'adresser des pétitions individuelles ou collectives au roi, aux Cortès et aux autorités. Le droit de pétition

ne peut être exercé collectivement par aucun corps militaire. Ceux qui font partie d'un corps de la force armée ne pourront exercer le droit individuel de pétition qu'en se conformant aux lois militaires spéciales.

Les pétitions sont examinées par une commission spéciale et il en est rendu compte chaque lundi. On vote par assis et levés sur les conclusions de la commission à moins que sept membres ne demandent le scrutin nominal.

Suisse. — Les Suisses jouissent du droit de pétition.

Les pétitions peuvent inspirer à un membre du Parlement l'idée de prendre l'initiative d'une loi ; si cela ne se produit pas sans que la pétition soit rejetée, elle pourra seulement être renvoyée au ministre avec ou sans recommandation.

En Suisse, les lois ne sont exécutoires que quatre-vingt-dix jours après le vote. Pendant ce délai, les citoyens ont le droit de demander par pétition qu'elles soient soumises au vote direct du peuple. Une telle pétition, pour être effective, doit être signée par 30.000 citoyens au moins. Pour la révision de la constitution, il faut au moins 50.000 signatures.

Le Conseil peut être saisi d'un projet de loi par

une pétition. Elle doit être recouverte de 30.000 ou de 50.000 signatures suivant qu'il s'agit de modification constitutionnelle ou non.

Italie. — La Constitution italienne est la seule, croyons-nous, qui impose au pétitionnaire une condition d'âge. L'article 57 du statut du 4 mars 1848 reconnut à toute personne *majeure* le droit de présenter des pétitions aux Chambres. Les pétitions en nom collectif émanant de corps constitués sont seules autorisées.

Les Chambres italiennes nomment une commission des pétitions. Sur son rapport, elles délibèrent sur la prise en considération, si elle est votée on renvoie les pétitions au ministre compétent ou on les dépose dans les bureaux pour enquête s'il y a lieu.

VU PAR LE PRÉSIDENT DE THÈSE,

F. LARNAUDE.

VU : *Le Doyen,*

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

ANNALES de la Société de Législation comparée, année 1876.

ANSTEY. — Guide to the History of the laws and Constitution of England, 1 vol. Londres, 1845.

BARBIER. — Code expliqué de la Presse, 2 vol. Paris, 1887.

BLACKSTONE. — Commentaries of the laws of England, 4 vol. Londres, 1803.

CHASSAN. — Lois de la Presse.

CORMENIN (DE). — Droit administratif, 2 vol. Paris, 1826.

DALLOZ. — Répertoire de jurisprudence, *vo* *Pétition*.

DARESTE. — Constitutions européennes, 2 vol. Paris, 1883.

GRATTIER (DE). — Lois sur la Presse.

HALLAM. — L'Europe au moyen âge, 4 vol. Paris, 1820-1822.

MADOX. — History of the Exchequer.

MAHUL. — Tableau de la Constitution.

Politique de la monarchie française selon la Charte, 1 vol., Paris, 1830.

POUDRA et PIERRE. — Traité pratique de droit parlementaire, 2 vol. Paris, 1878.

ELIAS-REGNAULT. — Histoire de huit ans, 3 vol. Paris, 2^e éd., 1860.

VAULABELLE (DE). — Histoire des deux Restaurations, 8 vol. Paris, 1884.

SERRIGNY. — Droit public, 2 vol. Paris, 1846.

Collection du *Moniteur officiel* (1789-1871).

Journal officiel.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Nature du droit de pétition	1
§ I. Droit de plainte	4
§ II. Droit d'émettre des vœux	5
CHAPITRE II. — Du droit de pétition en Angleterre	15
§ I. Pétitions adressées par les particuliers	15
§ II. Pétitions des communes au roi	25
§ III. Abus résultant de l'exercice du droit de pétition. Mesures préventives.	31
CHAPITRE III. — Du droit de pétition avant 1789.	36
CHAPITRE IV. — Exercice du droit de pétition	41
Femmes et Mineurs	41
Etrangers	44
Condamnés et exilés.	49
Militaires et marins	49
Pétitions collectives ou agglomératives.	50
Pétitions émanant de corps constitués et pétitions en nom collec- tif	56
CHAPITRE V. — Formes, dépôt et examen des pétitions	65
CHAPITRE VI. — De la diffamation par pétition.	92
CHAPITRE VII. — Rôle politique des pétitions	99
CHAPITRE VIII. — Utilité du droit de pétition	116
CHAPITRE IX. — Du droit de pétition dans quelques législations étrangères : Angleterre, Belgique, Luxembourg, Prusse, Saxe, Wurtemberg, Allemagne, Autri- che, Espagne, Suisse, Italie	122

TABLE ANALYTIQUE

- Abus du droit de pétition. En Angleterre, p. 31. En France, p. 67 et s.
- Adresses, p. 7.
- Gendamnés, p. 49.
- Conseils généraux, p. 60 et s.
- Conseils municipaux, p. 60 et s.
- Corps constitués, p. 56.
- Diffamation, p. 94.
- Dépôt, p. 65.
- Etrangers, p. 44.
- Examen des pétitions, p. 65 et s.
- Exilés, p. 49.
- Faux, p. 54.
- Femmes, p. 41.
- Forme, p. 65.
- Individualité du droit de pétition, p. 56.
- Initiative (droit d'), p. 10.
- Légalisation, p. 90.
- Ligues, p. 121.
- Militaires, p. 49.
- Mineurs, p. 41.
- Plainte, p. 4.
- Presse, p. 120.
- Remontrances, p. 36.
- Règlements des Chambres, p. 65 et s.
- Vœux, p. 5, 60.

